

**V50
1986**

Voorstudies en
achtergronden

Marges van volkshuis- vestingsbeleid

Naar een flexibeler juridische vormgeving
van een marktgevoelige beleidssector

**C.A. Adriaansens
H. Priemus
met bijdragen van J. van der Schaar**

Onderzoeksinstituut voor Technische Bestuurskunde



Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1986

CIP-gegevens Koninklijke Bibliotheek, Den Haag

Adriaansens, C.A.

Marges van volkshuisvestingsbeleid : naar een flexibeler juridische vormgeving van een marktgevoelige beleidssector / C.A. Adriaansens, H. Priemus ; met bijdragen van J. van der Schaar. – 's-Gravenhage : Staatsuitgeverij. – (Voorstudies en achtergronden / Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, ISSN 0169-6688; V 50)

Met lit. opg.

ISBN 90-12-05196-7

SISO 314 UDC 351.778.5(492)

Trefw.: volkshuisvesting ; Nederland ; beleid.

WOORD VOORAF

Onder de werktitel 'Marges van overheidsbeleid' heeft de WRR een project in uitvoering genomen waarin de wisselwerking wordt onderzocht tussen het overheidsbeleid en de rechtsstatelijke, de democratische en de organisatorische bindingen waaraan de beleidsvoerende overheid is onderworpen. In het kader van dit project worden beleidsanalyses verricht op het terrein van het economisch beleid, het omgevingsbeleid en het welzijnsbeleid. Voor de analyse van het volkshuisvestingsbeleid, een belangrijk onderdeel van het omgevingsbeleid maar ook van belang voor het sociale en economische beleid, is samenwerking aangegaan met prof. mr. C.A. Adriaansens van de Rijksuniversiteit Limburg en prof. dr. ir. H. Priemus, van het Onderzoeksinstituut voor Technische Bestuurskunde te Delft.

De voorliggende tekst dient als voorstudie bij een te zijner tijd door de Raad uit te brengen rapport. De achtergrond van de probleemstelling wordt gevormd door de constatering dat het beleidsgebied van de volkshuisvesting bij uitstek wordt gekenmerkt door een stapeling van bijzondere regelingen, die weliswaar afzonderlijk een kenbare oorsprong hebben, maar die, doordat zij op elkaar inwerken, het inzicht in de hoofdlijnen van het beleid bemoeilijken. De vraagstelling richt zich in het bijzonder op de beleidsinhoudelijke en de bestuurlijk-juridische fricties die uit de geleidelijke totstandkoming van het na-oorlogse beleid zijn voortgekomen. Aan de auteurs is tevens gevraagd hun zienswijze te geven over de mogelijkheden om die fricties, welke de overheid in haar beleidsvorming en -uitvoering hinderen, structureel te verminderen.

De verantwoordelijkheid voor de studie berust bij de auteurs. De Raad acht de analyse van zodanige kwaliteit dat hij heeft besloten tot publikatie in zijn serie 'Voorstudies en achtergronden'. Ook het toekomstperspectief van de auteurs is voldoende uitgewerkt om in de huidige discussies een rol van betekenis te spelen. Van de reacties die hiermee worden opgeroepen hoopt de Raad gebruik te kunnen maken bij de afwerking van het project.

Prof. dr. W. Albeda
Voorzitter WRR

Prof. mr. L.A. Geelhoed
Voorzitter WRR projectgroep
Marges van overheidsbeleid

I	INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING	9
1.	INLEIDING	9
2.	ASPEKTEN VAN HET NA OORLOGSE VOLKSHUIS-VESTINGSBELEID	12
2.1.	Inleiding	12
2.2.	Woningbehoefte, woningbouw en woningbouw-programmering	12
2.2.1.	Woningbouw als conjunktuur-instrument (1940-1963)	12
2.2.2.	De konsument raakt verder in het gedrag (1963-1967)	13
2.2.3.	Opkomst van het woningmarktonderzoek (1967-1973)	14
2.2.4.	Het falende bouwbeleid (1973-1977)	15
2.2.5.	Naar een marktconforme programmering (1977-1981)	16
2.2.6.	De woningbouwprogrammering nu	17
2.2.7.	Konkluderende opmerkingen	18
2.3.	Huur- en subsidiebeleid	20
2.3.1.	Stadia in het huurbeleid	20
2.3.2.	Objekt- en subjektsubsidies: groei tegen de verdrukking in	21
2.3.3.	Nota huur- en subsidiebeleid 1974	22
2.3.4.	Huuraanpassingsbeleid sinds 1975	23
2.3.5.	De financiering van huurwoningen sinds 1975	24
2.3.6.	Slotopmerkingen	26
3.	KORTE TYPERING VAN HET NEDERLANDSE VOLKSHUISVESTINGSSYSTEEM	28
3.1.	Segmentatie van het systeem	28
3.2.	Eigen-woningsektor	28
3.3.	Kommerciële huursektor	30
3.4.	Non-profit huursektor	33
3.5.	Segmentatie van beleid en instituties	35
3.6.	Nog enkele typering van het volkshuisvestingssysteem	36
3.7.	Slotopmerking	38
4.	MAATSCHAPPELIJKE KONTEKST VAN HET BELEID; KENMERKEN VAN DE WONINGMARKT	39
5.	NEDERLANDSE VOLKSHUISVESTING IN INTERNATIONAAL PERSPEKTIEF	43
6.	PROBLEEMSTELLING SAMENGEVAT	46
II.	DOELSTELLINGEN, INSTITUTIES EN INSTRUMENTEN	48
7.	VELDEN VAN VOLKSHUISVESTINGSBELEID	48
8.	DOELEN VAN VOLKSHUISVESTINGSBELEID	50
8.1.	Inleiding	50
8.2.	Doelstellingschema volkshuisvestingsbeleid volgens COBA (1980)	50
8.3.	Slotopmerking	53

9. INSTITUTIES EN BELANGEN IN DE SFEER VAN DE VOLKSHUISVESTING	54
9.1. Staatstoezicht op de volkshuisvesting	54
9.2. Verdeling rijkssteun	54
9.3. Interdepartementale commissies	54
9.4. Advies en onderzoek	55
9.5. Gemeentelijk niveau	55
9.6. Belangengroepen	56
9.6.1. De woningcorporaties en hun koepels	56
9.6.2. De Raad voor Onroerende Zaken (ROZ)	57
9.6.3. De bouwnijverheid: het AVBB, de Bouw- en Houtbonden en het Bouwberaad	57
9.6.4. Instellingen die actief zijn ter bevordering van het eigen-woningbezit	58
9.6.5. Konsumentenorganisaties in de huursektor	58
9.7. Tot slot	60
10. WETTELIJKE STRUKTUUR VAN DE VOLKSHUISVESTING	61
11. VOLKSHUISVESTINGSINSTRUMENTARIUM	64
11.1. Zorg voor de kwaliteit van woning en woonomgeving	64
11.2. Kwalitatieve toetsing van de voorraad	65
11.3. Zorg voor de produktie en het behoud van voldoende woningen	66
11.4. Zorg voor een rechtvaardige verdeling van woonuitgaven	68
11.5. Zorg voor een rechtvaardige verdeling van woonruimte	68
11.6. Subsidiereregelingen	70
III. ANALYSE	76
12. ONTWIKKELINGEN IN DE VOLKSHUISVESTINGS-REGELGEVING	76
12.1. Inleiding	76
12.2. Ontwikkelingen in de volkshuisvestingswetgeving	76
12.3. Ontwikkelingen in de subsidieregelingen	83
12.4. Voorlopige opmerkingen en kanttekeningen	85
13. ONTWIKKELING VAN DE VOLKSHUISVESTINGS-UITGAVEN	92
13.1. Inleiding	92
13.2. De omvang van de begroting van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening als percentage van het Nationale Inkomen en de totale Rijksbegroting (1946-1982)	92
13.3. De gelden beschikbaar voor volkshuisvesting	93
13.4. De volkshuisvestingssubsidies nader beschouwd (1946-1984)	95
13.5. De objektsubsidies op huurwoningen (1969-1984)	96
13.6. Slotopmerkingen	96
14. ONTWIKKELINGEN OP DE WONINGMARKTEN DE WONINGBOUWMARKT	99
14.1. Inleiding	99
14.2. Woningmarkt en woningbehoefte	99
14.3. Beleidsimplicaties van aktuele woningmarkt-ontwikkelingen	102
14.4. Woningbouwmarkt	106
14.5. Beleidsimplicaties van aktuele woningbouwmarkt-ontwikkelingen	107

IV BELEIDSPERSPEKTIEVEN	109
15. BELEIDSOPTIES	109
15.1. Inleiding	109
15.2. Deregulering	111
15.3. Herregulering	111
15.4. Intensivering van de regulering	112
15.5. Vérgaande liberalisering	112
15.6. Partiële liberalisering	112
15.7. Decentralisatie	113
15.8. Afweging	113
16. DECENTRALISATIE ALS OPLOSSING?	115
17. DEREGULERING: MARGES EN MOGELIJKHEDEN	120
18. KONKLUSIES EN AANBEVELINGEN: DE MARGES VAN HET VOLKSHUISVESTINGSBELEID	123
18.1. Inleiding	123
18.2. Kontouren van het volkshuisvestingsbeleid na de trendbreuk	124
18.2.1. Inleiding	124
18.2.2. Woningbouwprogrammering en bouwbeleid	124
18.2.3. Huur- en subsidiebeleid	125
18.2.4. Woonruimtebeleid	128
18.3. Enkele grondslagen voor herregulering	129
18.3.1. Naar een flexibel wettelijk stelsel	129
18.3.2. Volkshuisvestingswet als basiswet	130
18.3.3. De Staat van de Volkshuisvesting	132
18.4. Samenvatting en konklusies	133
BIJLAGE: LITERATUUR	136

I. INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING

1. INLEIDING

Wanneer de Rijksoverheid in een bepaalde beleidssector strategische keuzen wil maken, zal men zich bewust moeten zijn van de vele bindingen van het beleid. Deze bindingen kunnen van juridische aard zijn (bestaande regelgeving is uitgekristalliseerd in een netwerk van moeilijk te veranderen instituties, gewoonten, procedures, jurisprudentie etc.), maatschappelijk (grote groepen, veelal niet zonder machtsbasis, kunnen belang hebben bij het handhaven van het vigerende beleidssysteem) en economisch (de kosten van nieuw beleid, of zelfs de kosten van het wijzigen van vigerend beleid kunnen prohibitief zijn). In de jaren zestig en zeventig heeft de overheid veelal een incrementeel beleid gevoerd. Terwijl de welvaart groeide, ontstond er ruimte voor stukjes nieuw beleid, nieuwe instrumenten, nieuwe afdelingen, nieuwe bureaus. Deze lijn lijkt niet omkeerbaar te zijn in een tijd van economische stagnatie. Met 'decrementeel' beleid zijn de ervaringen niet hoopgevend. Het lijkt erop dat vooral bij een herbezinning op het ontwikkelde beleid fundamentele keuzen nodig zijn. Dat is een algemene konstatering die waarschijnlijk bij uitstek opgaat voor de weerbarstige volkshuisvestingssector.

Deze studie maakt deel uit van het project 'Marges van overheidsbeleid'. Het begrip 'marges' is in dit verband niet ondubbelzinnig. Men kan er bij wijze van spreken van alles en nog wat onder verstaan:

1. Marges die het juridisch instrumentarium biedt om de regelgeving in het algemeen snel aan te passen (b.v. minder wetten, meer circulaires).
2. Marges die het juridisch instrumentarium biedt om in de volkshuisvesting slagvaardig te reageren op woningmarktveranderingen, resp. demografische en algemene maatschappelijke veranderingen.
3. Marges die het juridisch instrumentarium biedt om in de sfeer van de volkshuisvesting veranderingen in de algemene economische ontwikkelingen te pareren ('buffermechanismen').
4. Marges die het juridisch instrumentarium op Rijksniveau openlaat voor lagere overheden om binnen landelijke kaders een eigen beleid te voeren.
5. Marges die de formele wetgeving biedt om op politiek verschillende wijze te worden ingevuld (b.v. bij kaderwetten).
6. Marges die het juridisch instrumentarium biedt om bij de uitvoering aan de ambtenaren vrijheid te laten om een zeker beleid te voeren.

De marges van volkshuisvesting die in dit rapport worden besproken, vallen niet exclusief in een van de zes hier opgesomde rubrieken. Het gaat ons nadrukkelijk *niet* om 5 en 6: regelgeving dient, waar mogelijk, een politiek herkenbare inhoud te hebben, de betrokkenen houvast te bieden en de uitvoerende ambtenaren niet al te veel speelruimte (met het daaraan verbonden gevaar van willekeur) te laten. Het gaat ons primair om de twee eerstgenoemde dimensies: de marges die het juridisch instrumentarium biedt om te worden aangepast, met name aan algemene maatschappelijke veranderingen, demografische, economische en woningmarktveranderingen. Specifieke vormen daarvan kunnen de onder punt 3 bedoelde buffermechanismen zijn en de beleidsvrijheid van gemeenten die in punt 4 is aangeduid.

In deze achtergrondstudie worden de 'marges van volkshuisvestingsbeleid' verkend. Dit gebeurt niet door een gedetailleerde analyse van elk der vigerende instrumenten. Evenmin gebeurt dit door het mobiliseren van

nieuw empirisch materiaal. Getracht wordt een 'helikopter'-kijk op het veld van volkshuisvesting en volkshuisvestingsbeleid te ontwikkelen, gericht op enkele hoofdlijnen en de structuur van het 'volkshuisvestingssysteem'. Daarbij zal ook aan de omgeving van dat systeem aandacht worden besteed. Nagegaan zal worden welke marges het beleid vermoedelijk kent en wat de betekenis van het in de loop der jaren gegroeide beleidsinstrumentarium is in het licht van de huidige en te verwachten woningmarkt- en woningbouwmarktomsomstandigheden.

De studie is opgebouwd uit achttien hoofdstukken, verdeeld over vier delen.

Deel I bevat een *'Inleiding en probleemstelling'*. Na dit eerste inleidende hoofdstuk wordt een korte geschiedenis geschetst van het naoorlogse volkshuisvestingsbeleid. Vooral aan de ontwikkeling van de woningbouw-programmering en het huur- en subsidiebeleid zal aandacht worden gegeven. Hoofdstuk 3 geeft vervolgens een korte typering van het Nederlandse volkshuisvestingssysteem. De omgeving van het systeem komt in hoofdstuk 4 aan bod. De economische en demografische kontekst van het beleid wordt aangegeven, alsmede en aantal maatschappelijke invloeden. De eigenaardige kenmerken van woningmarkt en woningbouwmarkt, die de effectiviteit of ineffectiviteit van beleidsinstrumenten in sterke mate bepalen, worden in herinneringen gebracht. Hoofdstuk 5 plaatst de Nederlandse volkshuisvesting (en het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid) in een internationaal perspectief, waarna in hoofdstuk 6 de probleemstelling opnieuw wordt geformuleerd en samengevat.

Deel II heeft betrekking op *'Doelstellingen, zwaartepunten en instrumenten'*. De term 'volkshuisvestingsbeleid' kan beschouwd worden als een verzamelaanduiding van diverse beleidsvelden. Deze velden worden in hoofdstuk 7 opgesomd. De officieel geldende doelen van volkshuisvesting worden in hoofdstuk 8 genoemd en van kanttekeningen voorzien. In hoofdstuk 9 wordt aandacht besteed aan de instituties en belangen die in de sfeer van de volkshuisvesting zijn gevormd, resp. worden behartigd. In hoofdstuk 10 en 11 wordt geprobeerd om achtereenvolgens de wettelijke structuur van het volkshuisvestingsbeleid en het instrumentarium analytisch te beschrijven. Per instrument worden de bedoeling, de feitelijke werking, de onderlinge relaties en de (vermoedelijke) effecten en neveneffecten aangestipt.

Na het hoofdzakelijk deskriptieve deel II volgt deel III *'Analyse'*, waarin aan de in deel II beschreven verschijnselen nader reliëf wordt gegeven. In hoofdstuk 12 wordt een overzicht gegeven van het actuele wetgevingsproces, waarin nogal wat stagnatie kan worden geconstateerd. In hoofdstuk 13 wordt de ontwikkeling van de uitgaven aan volkshuisvesting aangegeven, met name van de overheid. Actuele ontwikkelingen op de woningmarkt en woningbouwmarkt worden in hoofdstuk 14 belicht.

Deel IV *'Beleidsperspektieven'* biedt aanzetten tot mogelijke beleidsveranderingen. Er wordt over het gewenste beleid verschillend gedacht; verschillende beleidsopties en visies worden verdedigd. Deze verschillende benaderingen worden in hoofdstuk 15 geïnventariseerd. Met name zal (in hoofdstuk 16 en 17) aandacht worden besteed aan twee thans door de Regering uitgezette veranderingsstrategieën: decentralisatie en deregulering. Vervolgens zullen grondslagen voor herregulering worden aangegeven (hoofdstuk 18), die wij beschouwen als aanzetten om tot een simpeler beleidsinstrumentarium te komen. In dit slothoofdstuk formuleren wij konklusies en aanbevelingen: de marges van het volkshuisvestingsbeleid worden daarbij zo veel mogelijk benut.

Bij een eerdere versie van deze tekst zijn kritische kanttekeningen geplaatst door drs. J.B.S. Conijn, drs. L.G. Gerrichhauzen, ir. J. van der Schaar en drs. J. Walrecht. Voor deze commentaren zijn wij deze referenten zeer erkentelijk. Evenzeer danken wij prof. mr. L.A. Geelhoed en drs. W.G.M. Salet, die het onderzoek namens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid hebben begeleid en daarbij waardevolle suggesties hebben gedaan. Speciale vermelding verdienen de

tekstbijdragen afkomstig van ir. J. van der Schaar, met name betrekking hebbend op hoofdstuk 9 en 13, waarvan wij dankbaar gebruik hebben gemaakt.

Wij zijn ervan overtuigd dat ook deze uiteindelijke tekst vatbaar is voor kritiek. Een aantal belangrijke kwesties kon in dit kader onvoldoende worden uitgewerkt. Over de meest wenselijke inhoud en juridische vormgeving van het gevoerde en te voeren volkshuisvestingsbeleid kan men verschillend denken. Wij hopen dat deze studie een stimulans vormt voor discussies en nadere gedachtevorming over de marges van volkshuisvestingsbeleid.

2. ASPEKTEN VAN HET NAOORLOGSE VOLKSHUISVESTINGSBELEID

2.1. Inleiding

Er is veel gepubliceerd over het naoorlogse volkshuisvestingsbeleid, maar de geschiedenis van het naoorlogse beleid is nog niet geschreven. Nycolaas (1974) beschreef het naoorlogse beleid in vogelvlucht, maar deed dat selectief en baseerde zich slechts gedeeltelijk op de oorspronkelijke bronnen. Friese (1976) gaf een overzicht van de ontwikkeling van het woningbouwbeleid zonder de pretentie te hebben het naoorlogse volkshuisvestingsbeleid daarmee uitputtend te behandelen. Het meeste houvast geeft het onderzoek van Van der Schaar, die uitvoerige studies op dit gebied heeft verricht en bezig is daarover in verschillende publikaties te berichten.

In het nu volgende wordt niet gestreefd naar een complete bespreking van het naoorlogse beleid. Wij beperken ons tot het schetsen van enkele hoofdlijnen. Daarbij ligt de nadruk op die ontwikkelingen die sporen nalaten in het heden. Achtereenvolgens bespreken we de twee meest typerende beleidsvelden:

- de woningbehoefte, de woningbouw en de woningbouwprogrammering;
- het huur- en subsidiebeleid.

Met deze drastische selectie worden uiteraard niet alle beleidsvelden bestreken. We gaan niet in op het beleid m.b.t. het eigen-woningbezit, het woonruimtebeleid, het stadsvernieuwingsbeleid en het ruimtelijk beleid. De wél behandelde beleidsvelden vormen naar ons inzicht de kern van het volkshuisvestingsbeleid.

2.2. Woningbehoefte, woningbouw en woningbouwprogrammering (1)

2.2.1. Woningbouw als conjunktuur-instrument (1940-1963)

Nederland kwam de Tweede Wereldoorlog uit met een woningtekort dat volgens de toen gehanteerde normen 250.000 woningen bedroeg. Doordat de nieuwbouw na 1945 niet erg op gang kwam, steeg het woningtekort tot 300.000 woningen in 1948. Daarna liep het tekort wel steeds terug, maar dit gebeurde in een trager tempo dan was verwacht en gepland. Deels kwam dat door demografische factoren (geboortegolf, ongeplande immigratie), deels door economische factoren (met name stijgende welvaart, waardoor jongeren zich eerder zelfstandig vestigden, oudere mensen langer zelfstandig bleven en waardoor een gestage gezinsverdunding optrad) en deels door verschuivingen in de definitie van het begrip 'woningtekort'.

De woningbouwprogrammering is op een wel heel specifieke manier geïntroduceerd door de bezetter. Voorrang werd gegeven aan industrieën die van strategische betekenis waren voor de oorlog. De woningbouw kwam nagenoeg stil te liggen. Bovendien werden vele woningen beschadigd of verwoest. Gezien de manifeste tekorten die er in 1945 optraden, aanvaardde men tijdelijk een ongewoon verregaande rijksbemoediging met de woningbouw. Doordat de bouwcapaciteit zeer beperkt was, had de programmering het karakter van een strakke kontingentering.

De woningbouw kreeg daarbij zeker geen hoge prioriteit: aan de opbouw van het industrieel apparaat werd voorrang gegeven. In de periode 1949-1963 verschenen er acht nota's inzake de industrialisatie van Neder-

(1) Ontleend aan: H. Priemus, 1984, *Geschiedenis en achtergronden van de woningbouwprogrammering*, in: PATO sectie Bouwkunde (ed.), *Woningbouwprogrammering*, Delft (PATO), p. 1-1 t/m 1-19.

land, waarin deze prioriteit steeds weer werd bevestigd. De bouwnijverheid overtrof de taakstellingen, in deze nota's neergelegd, maar de bouwcapaciteit bleef ernstig tekortschieten. Men onderschatte keer op keer de vraag naar bouwwerken.

De wettelijke basis voor de woningbouwprogrammering werd geleverd door het Koninklijk Besluit F67 van 7 mei 1945, opgevolgd door de Wederopbouwwet van 16 juni 1950. Volgens art. 17 van deze wet was rijksgoedkeuring nodig om te gaan bouwen (naast uiteraard de gemeentelijke bouwvergunning).

Op voet van art. 15 van de wet was een jaarlijks bouwprogramma nodig. Art. 16 regelde het verdelingsaspect (kontingentering).

Wij gaan voorbij aan de voorstellen van de staatscommissie-Van den Bergh tot herziening van de Woningwet, die in 1950 een rapport publiceerde waarin een woningproductieregeling werd bepleit, een woningraad met enkele publiekrechtelijke bevoegdheden en provinciale volkshuisvestingsdiensten. Geen van deze voorstellen werd bij de herziening van de Woningwet overgenomen. De praktijk van de woningbouwprogrammering is voor dit betoog van meer belang. We zien dat de greep van de overheid in de jaren vijftig niet is benut om continuïteit in de woningbouw tot stand te brengen. Men zag de bouwnijverheid vooral als een geschikt object van conjunctuurbeleid. Een restriktief beleid werd in 1952 (Koreakrisis) en 1958 (bestedingsbeperking) nodig geacht en het was vooral de bouwnijverheid die toen in dienst werd gesteld van dat restriktieve beleid. Gevolg: grote diskontinuïteit in de bouw en zelfs werkloosheid, en dat in een periode van een woningtekort dat in de honderdduizenden liep. De bouw was hiermee uiteraard niet gelukkig. De onvrede sloeg om in wanhoop toen later bleek (Bredero, 1963) dat de maatregelen niet goed waren getimed, zodat het effect uiteindelijk niet anti-cyclisch maar pro-cyclisch was.

Instrumenteel was de positie als woningbouwprogrammeur sterk. Er was een vraagoverschot, dus afzetproblemen manifesteerden zich nergens. Er was een overmaat van initiatieven, zodat programmering identiek kon zijn aan rantsoenering. Het Rijk had via de Wederopbouwwet alle troeven in handen. Daarbij kwam dat overheidslichamen relatief vaak als opdrachtgever optraden. Op de woningbouwmarkt werden de woningcorporaties als opdrachtgever veelal verdrongen door de gemeente.

Toch was deze ijzeren greep van de overheid op de woningbouwmarkt vanuit het gezichtspunt van de volkshuisvester weinig succesvol. Men liet zich te zeer leiden door doeleinden buiten de volkshuisvesting en verloor (naar later pas goed bleek) de vraag van de konsument uit het oog. Zelfs de meest primitieve vormen van marktonderzoek ontbraken. De woningnood week niet. Men bouwde niet voldoende en men bracht geen continuïteit.

2.2.2. *De konsument raakt verder in het gedrang (1963-1967)*

In het begin van de jaren zestig beseftte men dat de welvaart sinds 1945 aanzienlijk was toegenomen maar dat de woningnood nog altijd akuit was. Tinbergen (1970) erkent achteraf dat de grootte fout die het Centraal Planbureau heeft gemaakt, de onderschatting is van de ontwikkeling van de woningbehoefte. In het begin van de jaren zestig keerde het tij, mede onder invloed van de Bouwnota 1962 van het EIB. Het oplossen van de woningnood werd politieke prioriteit nr. 1. De overheidsuitgaven ten behoeve van de woningbouw namen toe. Op 24 juli 1963 startte Bogaers zijn roemruchte carrière als bouwminister, eerst als lid van het kabinet-Marijnen, sinds 14 april 1965 participierend in het kabinet-Cals.

Op 3 oktober 1963 bracht Bogaers zijn Nota betreffende een pluriform en expansief bouwbeleid uit. Het was de bedoeling om het goedkeuringsbeleid en het systeem van de woningverdeling meer af te stemmen op de optimale produktie-omstandigheden. Men identificeerde de geschoolde arbeid op de bouwplaats als knelpuntsfaktor en pousseerde met kracht de systeembouw, hoewel deze bouw duurder was, hoewel arbeid niet zozeer werd bespaard als wel verplaatst, en hoewel meer dan 80% van de goedgekeurde systemen

uitsluitend in de hoogbouwsector kon worden toegepast (Van Elk en Priemus, 1970; Gijswijt, 1970). Het kontingenteringsbeleid begon een autonome invloed uit te oefenen op de keuze van de bouwer, de bouwvorm, de materiaaltoepassing, het stedenbouwkundig plan en het woningontwerp.

De vraag van de konsumenten, die sinds 1945 stelselmatig was veronachtzaamd, kwam door de grote nadruk op aanbodfactoren verder in het gedrang. In de jaren zestig klonken ook de geluiden van critici. De kritiek op het kontingenteringsbeleid groeide in de loop van de jaren zestig vooral sterk in de steden doordat de gemeenten uit hun opdrachtgevende rol werden gestoten en doordat zij onderworpen werden aan een systeem waarvan de centralistische opzet en de bureaukratische inslag steeds hinderlijker werden.

2.2.3. *Opkomst van het woningmarktonderzoek (1967-1973)*

Het is de verdienste van Schut, die op 5 april 1967 na een kort interregnum van Witte de dynamische Bogaers opvolgde, dat hij inzag dat niet langer kon worden voortgegaan op de weg van een kontingentering van bovenaf. Inmiddels waren de uitkomsten van de CBS-woningbehoefte-onderzoeken van 1964 en 1967 beschikbaar en daaruit maakte men op dat het eind van de woningnood in zicht was. Men begon de door Bogaers ingezette liberalisering door te zetten en ook daarbij paste de kontingentering-oude-stijl niet.

In 1969 koos Schut partij voor de korporaties en bevestigde in een circulaire de voorrang die de korporaties wettelijk boven de gemeente hebben als opdrachtgever in de gesubsidieerde sektor. De dubbelrol van programmeur-opdrachtgever van vele gemeenten werd hierdoor teruggedrongen (MG 69-1; 10.2.1969), maar verdween niet.

Een jaar later, in 1970, werden gemeenten en provincies op de hoogte gebracht van de nieuwe programmeringsopzet. Het woord 'kontingent' werd uit het woordenboek geschrapt. Gemeenten werden uitgenodigd om regionaal woningmarktonderzoek uit te voeren en op basis van deze onderzoeken meerjarige woningbouwprogramma's in te dienen. Als basis voor het onderzoek diende een door de minister bekrachtigd rompmodel. Het onderzoek moest door de gemeenten worden betaald; het rijk kon voor 25% van de kosten bijspringen. Per provincie (later ook in Rijnmond) werd een Adviescommissie Verdeling Rijkssteun Woningbouw in het leven geroepen, die op grond van de gemeentelijke voorstellen de minister zou adviseren. Op grond van deze informatie zou de minister uiteindelijk toewijzen.

De bedoeling was duidelijk: de programma's zouden vanaf 1.1.1971 meer op de vraag moeten worden afgestemd. Vandaar het onderzoek en vandaar een procedure van beneden naar boven. Men bedenke dat in deze tijd de eerste leegstand in de nieuwbouw zich deed gelden: het ministerie was geschrokken, erkende pas in 1970 dat de gok op hoogbouw fout was en trachtte bij te sturen (CDVB, 1970).

De grondgedachte was sympathiek, maar toch kwam er ook kritiek. Met name kon men niet geloven dat verschillend opgezet, verschillend gedateerd onderzoek, door verschillende instanties uitgevoerd, een basis zou kunnen vormen voor provinciale of nationale afwegingsprocessen. Het nut van (goed opgezet) onderzoek was weliswaar groot, maar beperkte zich tot de lokale en regionale betrokkenen. Bovendien was een probleem dat gewoonlijk geen relatie werd gelegd tussen programma en realisatie (Priemus, 1970; 1973).

Het EIB (1977) constateert achteraf dat het beleidseffect van de woningmarktonderzoeken gering is geweest. Eerdere konklusies van Engberts (1973) en Den Dunnen (1974) wezen in dezelfde richting.

Het effect van de nadruk op het lokaal en regionaal marktonderzoek was in het begin van de jaren zeventig in sommige opzichten zelfs averechts. Men had zoveel vertrouwen geïnvesteerd in dit woningmarktonderzoek, dat het landelijk mobiliseren van informatie na het Woningbehoefte-onder-

zoek 1964, 1967 resp. 1970 van het CBS stagneerde (Priemus, 1972). Pas in 1975 zou een nieuw landelijk onderzoek worden gehouden. Tot overmaat van ramp verschenen er diverse rapporten van gerenommeerde instituten met zulke kolossale verschillen in bepaling van de woningbehoefte dat de verwarring compleet was (CBP, 1972; EIB, 1972; NEI, 1972).

Inmiddels hadden Udink en Buck per 6 juli 1971 Schut opgevolgd. In hun Nota Volkshuisvesting van 19 april 1972 poogden deze bewindslieden een perspectief te bieden op het lenigen van de woningnood en het creëren van continuïteit in de woningbouw. Het Structuuronderzoek Bouwnijverheid werd aangekondigd, een stimulering van het projektmanagement en het bundelen van bouwopdrachten werden bepleit. Aangekondigd werd een meerjarenprogrammering, gebaseerd op een verschuivend vierjarenplan van 550.000 woningen, dat wil zeggen een jaarprogramma van 137.500 woningen. Een regionale woningbouwprogrammering en volkshuisvestingsplannen werden in het vooruitzicht gesteld, maar de inhoud daarvan werd nog in het vage gelaten.

De Nota Volkshuisvesting bracht het niet tot een behandeling in de Kamer; knopen werden voorlopig niet doorgehakt. De woningbouwproductie bereikte tijdens het bewind van Udink een rekordhoogte. In 1972 en 1973 werden produktiecijfers van meer dan 150.000 woningen bereikt, ongepland en onbeheerst. Men besepte toen niet dat de koortsachtige hoogte van de woningbouwproductie iets onnatuurlijks had. De sektor bedrijfsgebouwen had in het begin van de jaren zeventig een klap gekregen, met het gevolg dat de capaciteit naar de woningbouwsector was geswitched en de bouwtijd per woning sterk was bekort. De omvang van de nieuwe initiatieven was onvoldoende, met het gevolg dat Gruijters, die Udink op 11 mei 1973 opvolgde, werd meegesleurd in een ongekende produktiedaling. Gruijters stond machteloos. De sinds Schut toegepaste overlegprocedure bleek wel te werken bij een zeker vraagoverschot, maar effectieve mogelijkheden om initiatieven te stimuleren en te koördineren waren niet ingebouwd.

Anders gezegd: de minister bleek wel te kunnen remmen maar niet te kunnen sturen. Men hoopte wel op een krachtige opbloei van de vernieuwbouw, waardoor de daling van de nieuwbouwactiviteiten zou kunnen worden gekompenseerd. De suksessen op het vernieuwbouwfront wogen echter niet op tegen de vrije val van de nieuwbouw.

Vreemd genoeg werden de gedachten van Udink met betrekking tot de regionale bouwprogrammering en volkshuisvestingsplannen niet opgepakt door Gruijters. In feite was er nauwelijks sprake van een bouwbeleid.

De maatregelen bleven beperkt tot enkele financiële injecties en het instellen (per 1.1.1975) van een centrale meldpost voor klachten over vertragingen en dergelijke bij bouwprojekten. Tussen 1974 en 1975 daalde de woningproductie in één jaar met meer dan 25.000 woningen. De bouwwerkloosheid bereikte ongekende hoogten (in 1975 werd een piek van ruim 55.000 werkloze bouwvakkers bereikt).

2.2.4. *Het falende bouwbeleid (1973-1977)*

Toch was Gruijters zo hoopvol begonnen. In het Regeerakkoord van de progressieve drie in 1972 hadden voor 1973 en later nogal fikse aantallen woningen gestaan: 170.000 (nieuwbouw + vernieuwbouw) in 1977. Hendriks (1977) wijst erop dat de progressieven het echte keerpunt niet hebben gezien: de grote omslag in de bouwproductie sinds 1973. Verdienste-lijk was het dat Gruijters de nota *De woningbouw in de jaren 1974 tot en met 1977* in 1973 had uitgebracht. Hierin werden beslissingen genomen ten aanzien van de in de periode 1974-1977 na te streven omvang van de bouwproductie. Aan de onzekerheid, versterkt door de uiteenlopende prognoses van het NEI, het EIB en de CBP, maakte Gruijters voorlopig een eind door het volgende bouwprogramma in het vooruitzicht te stellen:

	1974	1975	1976
nieuwbouw	135 à 140.000	130 à 135.000	125 à 130.000
vernieuwbouw	27.000	37.000	45.000

Deze cijfers werden echter niet gehaald. De produktie tuimelde omlaag van ruim 156.000 in 1973 tot iets meer dan 114.000 in 1976. Ook de vernieuwbouwtakstelling werd niet gehaald. Toch handhaafde Gruijters de door Schut geïntroduceerde programmeringsprocedure.

Onderwijl werd er druk gegoocheld met woningbehoeftecijfers. Eind 1976 bracht het EIB een nieuwe berekening uit, als eerste resultaat van het Structuuronderzoek Bouwnijverheid, in 1977 geëntameerd door het ministerie. In het Structuurschema Volkshuisvesting (Gruijters, 1977) werden de volgende 'beleidskeuzen' gepresenteerd met betrekking tot de na te streven landelijke woningproduktie:

	1976	1977	1978	1979
aantal gereedgekomen woningen	107.000	114.000	111.000	107.000
aantal gereedgekomen wooneenheden	-	1.000	4.000	8.000

In 1977 kwamen het EIB en het Bouwcentrum tot een vergelijk en brachten in opdracht van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening een gezamenlijk rapport uit met één prognose:

1975-1979: 126.000 woningen + wooneenheden gemiddeld per jaar;
1980-1984: 109.000 woningen + wooneenheden gemiddeld per jaar.

Duidelijk is hoe tijdens het bewind van Gruijters (1973-1977) de woningbouwprogrammering op losse schroeven is komen te staan. De ideeën over de wenselijke nieuwbouwomvang worden (achteraf) aanzienlijk bijgesteld. Cijfers in de orde van grootte van bijna 140.000 maken plaats voor cijfers van 100.000 à 110.000. De minister staat machteloos en wordt van alle kanten gekritiseerd.

2.2.5. Naar een marktkonforme programmering (1977-1981)

Wij komen nu toe aan het eerste kabinet-Van Agt en daarmee aan het bewind van Beelaerts van Blokland en Brokx: 1977-1981. Daarmee benaderen we het heden, dat in deze achtergrondstudie centraal zal staan. In de onderzoekswereld voltrok zich in de periode 1977-1981 een polarisatie binnen het Structuuronderzoek Bouwnijverheid. Het EIB, dat in 1977 nog samen met het Bouwcentrum voor de periode 1980-1984 109.000 woningen + wooneenheden raamde, met een perspectief van lagere cijfers na 1984, keerde op zijn schreden terug. Hoewel de economie stagneerde, de koopsektor in het laatste deel van de jaren zeventig ineenstortte en de immigratie sterk terugliep, becijferde het EIB in zijn rapport van het Structuuronderzoek (1981) een gewenste produktie van 120.000 woningen, mede te bereiken door een opmerkelijke groei van het aantal te slopen woningen. De Stuurgroep Gebouwde Omgeving (1981) kwam – overigens zonder nieuw basismateriaal te produceren – met een voorzichtiger prognose van 100.000 woningen maar werd met deze, in de ogen van de belangengroepen weinig aantrekkelijke benadering, goeddeels genegeerd.

De ambities van het Rijk met betrekking tot de woningbouwprogrammering werden fors ingetoomd. De Tweede Nota Bouwbeleid van Beelaerts van Blokland beperkte de Rijksverantwoordelijkheid tot die bouwobjecten, waarvoor het Rijk zelf opdrachtgever is. Het plannen van het totale bouwvolume zou hooguit een indikatief karakter dragen. Ten opzichte van de eerste Nota Bouwbeleid (Gruijters, 1976) zette het Rijk vele stappen terug. De praktijk bleek nog teleurstellender te zijn dan de beleidsvoornemens. Nauwelijks was de inkt van de Tweede Nota Bouwbeleid droog, of de malaise op de koopmarkt zette in. Brokx zag zich genoodzaakt vijf keer binnen één jaar zijn woningbouwprogramma bij te stellen. Hij streefde naar

een compensatie in de huursektor voor de terugvallende nieuwbouwproductie van koopwoningen. Daarin slaagde hij wonderwel, maar de beleidsstijl was meer schipperen dan sturen. De heroïsche dagen van een sterke, programmerende overheid, die de woningbouwmarkt regeerde, waren definitief voorbij. De programmering regeerde niet de markt, maar reageerde op de markt. De markt bepaalde de programmering.

2.2.6. De woningbouwprogrammering nu

De huidige woningbouwprogrammeringsprocedure, die nog geen wettelijke basis heeft, is in 1979 door Beelaerts van Blokland en Brokx aangekondigd in een notitie over de decentralisatie. Als vervolg op deze notitie verscheen in april 1981 de Nota standpuntbepaling over de decentralisatie waarin de sinds 1 januari 1985 vigerende procedure verder gestalte werd gegeven.

Het huidige stelsel kent een opwaarts deel en een neerwaarts deel van de plannings- en programmeringsprocedure. In het opwaartse deel van de procedure geven de gemeenten informatie aan de provincie omtrent de woningbehoefte, woningbouwplannen en gewenst woningbouwprogramma. Daarbij maken zij gebruik van de jaarlijks door het Rijk uitgereikte Informatiebladen Woningbehoefte. Gedeputeerde Staten, gehoord de Provinciale Volkshuisvestingscommissie (PVC; erfgenaam van de AVRW), brengen vervolgens een zgn. programma-advies uit aan de minister. Op basis van deze provinciale adviezen geeft de Rijkscommissie voor de Volkshuisvesting (RCV) een advies uit aan de minister, die vervolgens een programma opstelt. Het neerwaartse deel van de cyclus begint met het vaststellen van de VROM-Begroting en het daarmee samenhangende woningbouwprogramma (omvang en differentiatie). Via de provinciale volkshuisvestingscommissies worden de contingenten op bindend advies van G.S. over de gemeenten verdeeld. De PVC heeft vooral tot taak om een regionale coördinatie van woningbouwprogramma's tot stand te brengen en een consistente relatie tussen volkshuisvesting, woningbouw en ruimtelijke ordening te bevorderen. Het stelsel van meerjarencontingenten, geldend voor vijf jaar, is weer hersteld, hoewel aan de overeengekomen aantallen voor latere jaren niet te veel waarde moet worden toegekend. Meerjarencontingenten bestaan uit een definitief contingent voor het eerstkomende jaar en zogeheten potentiële contingenten voor de vier daarop volgende jaren. Als alle omstandigheden ongewijzigd blijven, zijn de definitieve contingenten later gelijk aan de potentiële contingenten, maar aanpassingen van de potentiële contingenten zijn in principe mogelijk, en in de praktijk zelfs waarschijnlijk.

Kontingenten worden per jaar en per subsidiekategorie toegezegd. Thans gelden de volgende categorieën:

nieuwbouw:

'sociale huursektor'

- woningwet
- premiehuur (non-profit)

'gepremieerde marktsektor'

- premiehuur (beleggers)
- premiekoop A
- premiekoop B

'vrije sektor' met eenmalige bijdrage

- premie C ('vrije sektor' met eenmalige bijdrage van f 6.500,-)
- premie D (idem met eenmalige bijdrage van f 20.000,-).

woningverbetering:

- vooroorlogse woningwetwoningen
 - . zuiver groot onderhoud
 - . tot 20% bouwkosten vergelijkbare nieuwbouw
 - . 20-50% bouwkosten vergelijkbare nieuwbouw

- . 50-80% bouwkosten vergelijkbare nieuwbouw
- naoorlogse woningwetwoningen
 - . zelfde onderverdeling, excl. laatste categorie
- aangekocht vooroorlogs partikulier bezit
 - . zelfde onderverdeling, excl. laatste categorie
- vooroorlogse partikuliere huurwoningen
 - . zelfde onderverdeling, excl. laatste categorie
- naoorlogse partikuliere huurwoningen
 - . zelfde onderverdeling, excl. laatste categorie

Sinds kort is enige budgettaire flexibiliteit bij de woningbouwprogrammering geïntroduceerd. Volgens bepaalde rekenregels en binnen bepaalde grenzen kan er een uitwisseling tussen de verschillende financierings- en subsidiekategorieën worden gerealiseerd.

De plannings- en programmeringsprocedure die alleen **gesubsidieerde** bouwactiviteiten betreft, wordt ernstig gekompliceerd door het feit dat de indeling in subsidiekategorieën niet zelden drastisch verandert waardoor gemeentelijke meerjarenplannen in het honderd lopen. Een voorbeeld is de recente introductie van de premie C-sektor die alle vigerende plannen doorkruiste. Op nationaal niveau wordt de bouwprogrammering jaarlijks vastgelegd in twee documenten: het Meerjarenplan Woningbouw (MPW) en het Meerjarenplan Stadsvernieuwing (MPS). Het Structuurschema Volkshuisvesting, dat een meer omvattende aanduiding van het volkshuisvestingsbeleid in relatie tot het ruimtelijke beleid pretendeerde te geven, is in het begin van de jaren tachtig ingetrokken. Het Rijk beveelt de gemeenten aan om regelmatig een gemeentelijk of regionaal *volkshuisvestingsplan* (VOP) op te stellen, maar stelt dit niet verplicht. Als zo'n VOP wordt opgesteld, mist een dergelijk plan elke wettelijke status.

Onlangs is een voorstel tot herziening van de Woningwet ingediend, waarbij de huidige plannings- en programmeringsprocedure wordt opgenomen in de Woningwet. Tot zolang zal moeten worden voorgegaan op de beproefde weg van buitenwettelijke procedures. Het is een kurieus perspectief dat er wellicht een wettelijk gefundeerde bouwprogrammeringsprocedure zal bestaan op het moment dat de omvang van de nieuwbouw tot zeer beperkte proporties zal zijn ineengeschrompeld.

2.2.7. *Konkluderende opmerkingen*

De geschiedenis van het bouwbeleid in het algemeen en de woningbouwprogrammering in het bijzonder is allerm minst een suksesstory (Van Oosterhout, 1985). Steeds weer zien we een uit elkaar groeien van volkshuisvestingsbeleid, bouwbeleid en ruimtelijk beleid en een ontwikkeling van de woningbouw die de minister en andere betrokkenen voor verrassingen plaatst. Deze kritiek is luid en duidelijk geformuleerd in de geruchtmakende rede die directeur-generaal Viersen op 2 december 1977 uitsprak, vlak voordat Beelaerts het roer van Gruijters overnam. Bij die gelegenheid zei hij ondermeer: "Wat betreft de planning en de programmering moeten we constateren dat dit nauwelijks die naam mag hebben. De kennis van de woningmarkt en het inspelen op de woningbehoefte schieten vaak te kort. Woningprogramma's van gemeenten worden dikwijls gebaseerd op andere overwegingen dan overwegingen ontleend aan de volkshuisvesting (...). Hoe gebrekkig de planning is, moge ook blijken uit de omstandigheid dat er landelijk gezien een discrepantie van 30% zit tussen wat voor één komend jaar geprogrammeerd is en wat er werkelijk uit de bus komt. Met middellange en lange-termijnplanning hoeven we op het ogenblik op het terrein van de volkshuisvesting dan ook helemaal niet aan te komen." In hoofdlijnen is deze kritiek nog altijd aktueel, al is de relatie tussen plan en realisatie inmiddels sterk verbeterd.

- We zien een ontwikkeling in de loop der jaren van een overheid die de programmering zelf bepaalt naar een overheid die de besluitvorming organiseert en zich meer aanpast aan marktomstandigheden.

- We zien, in samenhang daarmee, een verschuiving van een situatie met een vraagoverschot naar een min of meer evenwichtige situatie, met zelfs vraagtekorten in sommige sectoren.
- De relatie tussen overheidsbudget en woningbouwprogrammering is weinig vrolijk voor de programmering. Op grond van de Comptabiliteitswet kan men maar voor één jaar houvast geven. Meerjarencijfers, sinds eind 1983 in ere hersteld, blijven indicatief. De noodzakelijk geachte overheidsbezuinigingen beperken de reële inbreng van onderop aanzienlijk.
- De fluktuaties op de woningmarkt en de woningbouwmarkt vergroten de behoefte aan een uitwisselbaarheid van financieringssectoren en de noodzaak van flexibiliteit in de programmering. Door de marktpartijen wordt gepleit voor een vergroting van de inmiddels geboden uitwisselingsmogelijkheden.
- Het lange-termijn perspectief na 1990, beheerst door een stagnatie in de demografische ontwikkeling, begint steeds meer invloed te krijgen op de korte-termijnprogrammering. De roep om méér woningen begint te verstommen. Markant is de opstelling van Neprom en Progresbouw die lagere bouwcijfers voor de eerstkomende jaren bepleiten dan de overheid, om de continuïteit op langere termijn te vergroten. De Nationale Woningraad bepleit sinds eind 1984 dat de mogelijkheid moet worden gecreëerd om een deel van het nieuwbouwprogramma over te hevelen naar een verhoogde inspanning in de naoorlogse voorraad, gericht op groot onderhoud en woningverbetering.
- De woningbouwprogrammering wordt in sterke mate bepaald door aanbodfactoren: in hoeverre zijn er reële plannen en zijn er ruimtelijke mogelijkheden? Dit lokt bij de gemeenten een verwoed proces van planontwikkeling uit, dat veelal nog wordt versterkt door grondexploitatieproblemen. Het is niet uitgesloten dat er een overproductie van woningbouwplannen plaatsvindt, m.n. in de zwaarst gesubsidieerde sectoren, waar de gemeenten bewust plegen te overvragen.
- Door het grote aanbod van woningbouwplannen en de relatief beperkte contingenten ontstaan er waarschijnlijk hoge verborgen beleidskosten. Plannen moeten een tijdje de ijskast in, zolang er geen contingent is, of worden geknipt. Het is bij het voorbereiden van plannen hollen of stilstaan. Een ordelijke besluitvorming is vaak niet goed mogelijk.
- Door de economische stagnatie, m.n. door de dalende koopkracht en de verslechterde inkomensperspektieven, is het verschil tussen normatieve behoefte en effectieve vraag groter geworden. Volgens het WBO was er per 1.1.1982 een tekort van 130.000 woningen. Tezelfdertijd steeg de leegstand tot meer dan 2%. Ondanks de grote tekorten t.o.v. de behoefte wordt men met nieuwbouwinitiatieven steeds terughoudender.
- De positie van de opdrachtgever is sterker geworden, die van het uitvoerend bouwbedrijf (veel faillissementen, een hoge bouwwerkloosheid) is ernstig verzwakt.
- De rol van de nieuwbouw wordt allengs kleiner; de aandacht voor voorraadprocessen neemt toe. Voorraadprocessen zijn moeilijker te sturen dan nieuwbouw. In de V.S. bleek de woningbehoefte te zijn overschat o.m. door het grote aantal toevoegingen aan de woningvoorraad anders dan door nieuwbouw. Wij vermoeden dat deze factor ook in Nederland wordt onderschat, doordat deze gebruiksveranderingen vaak niet worden geregistreerd. Te denken valt aan de transformatie van bedrijfsruimte in woningen of 'bewoonde andere ruimten', splitsing van woningen e.d.
- De regionale differentiatie in de woningbehoefte wordt steeds belangrijker. Landelijke cijfers hebben steeds minder betekenis. De relatie met het ruimtelijke beleid neemt in gewicht toe (denk b.v. aan de Structuurschets Stedelijke Gebieden).
- Terwijl vele belangenbehartigers zich nog baseren op een mistig woningbehoeftebegrip ('ten opzichte van 'de behoefte' is er nog een groot tekort'), wijzen de ontwikkelingen in de realiteit steeds meer op

een verzadiging van de woningmarkt. De toenemende woonlastenproblemen (voor bewoner én overheid), de stijgende leegstand, de problemen met het woonklimaat in een toenemend aantal naoorlogse hoogbouwkomplexen: het zijn even zovele tekenen van een toenemend vraagtekort.

- Hoewel er nog altijd kritische opmerkingen van belangengroepen worden vernomen, groeit de consensus over de grote lijnen van het bouwbeleid in de komende jaren. Er zal een geleidelijk dalend nieuwbouwvolume zijn, noodgedwongen met een aksent op huurwoningen en goedkope sectoren, en een gedeeltelijke compensatie via groot onderhoud, woningisolatie, woningverbetering en sloop in de woningvoorraad. De programmering door het Rijk zal daarbij vooral het karakter dragen van kommunikatieve planning, met marktconforme uitkomsten.
- De kwantitatieve onderbouwing van woningbehoeftebepaling en de programmering is sterk verbeterd. De woningbehoefteonderzoekingen geven regelmatig redelijk actuele gegevens. De Informatiebladen Woningbehoefte geven werkbare prognoses die op grond van huidige trends kunnen worden opgesteld.
- Nu echter het aksent verschuift naar een voorraadbeleid wreekt zich de geringe actuele kennis die op landelijk niveau bestaat m.b.t. de kwaliteit van de voorraad. Afgewacht moet worden of de kwalitatieve woningregistratie die thans wordt uitgevoerd, dit vakuüm in de informatie op een bevredigende wijze zal dichten.
- Woningbouwprogrammering is niet alleen een puur-politieke kwestie, maar ook een boeiend handwerk dat technische vaardigheden en inzicht in marktontwikkelingen en demografische en economische determinanten vergt. Dit handwerk dient niet alleen door het Rijk te worden uitgevoerd, maar ook (en vooral) door gemeenten, opdrachtgevers, exploitanten en ontwikkelingsmaatschappijen.

2.3. Huur- en subsidiebeleid (2)

2.3.1. Stadia in het huurbeleid

De invoering van de huurprijsbeheersing in Nederland dateert uit de periode 1914-1918. In 1916 werden de huren bevroren en werd voor de zittende bewoners een huurbescherming ingevoerd. Na de Eerste Wereldoorlog begon men al snel met de liberalisatie. De huurprijsbevrozing verdween in 1921. De andere huurmaatregelen werden definitief in 1927 afgeschaft.

In de Tweede Wereldoorlog werden de prijzen en huren opnieuw bevroren. Deze keer zou de huurprijsbeheersing een veel hardnekkiger bestaan hebben. Sinds de Tweede Wereldoorlog heeft het huurbeleid in Nederland een aantal stadia doorlopen:

1. Huurprijsbevrozing (1940-1951);
2. Algemene huurrondes (1951-1963);
3. Huurbeleid in dienst van het bouwbeleid; naar gedifferentieerde huurrondes (1963-1967);
4. Liberalisatie en harmonisatie: introductie van de gedachte van de dynamische kostprijsuur (1967-1973);
5. Huuraanpassingsbeleid; de dynamische kostprijsuur in de praktijk (1973-heden).

De fasering blijkt in grote lijnen ook in andere Westeuropese landen voor te komen. De fasen 1 en 2 worden aangeduid als orthodoxe 'rent control'. Sinds de jaren zeventig komt ook in Nederland een 'tweede generatie' huurprijsbeheersingsmaatregelen op. In de loop van de jaren zijn zowel de

(2) Gebaseerd op: H. Priemus, 1983, *Huurprijsbeheersing; omstreden instrument van volkshuisvestingsbeleid*, Delft (DUP), p. 33-53.

doelen als de instrumenten van het huurbeleid sterk veranderd. Wij zien af van een nadere beschrijving van het huur- en subsidiebeleid vóór 1974. In Priemus (1983, p. 33-53) is over dit beleid vóór 1974 nadere informatie te vinden.

2.3.2. *Objekt- en subjektsubsidies: groei tegen de verdrinking in*

Het subsidiebeleid is nauw gerelateerd aan het huurbeleid. Subsidies worden in de huursektor op grote schaal sinds de Tweede Wereldoorlog verstrekt om de huur te verlagen. Om de nieuwbouw en de woningverbetering te bevorderen zijn subsidies toegekend, waardoor men trachtte te voorkomen dat van het huurbeleid een negatief effect zou uitgaan op de investeringsbereidheid van partikuliere financiers.

Toen na de Tweede Wereldoorlog objektsubsidies werden verstrekt ten behoeve van de bouw van nieuwe huurwoningen, had men de verwachting dat dit een tijdelijke kwestie zou zijn. Men meende dat de bouwkosten na 1945 weer snel zouden gaan dalen (dat was na de Eerste Wereldoorlog ook gebeurd), zodat de noodzaak van objektsubsidiëring zou verdwijnen.

Doordat de huurprijnsbeheersing een hardnekkig karakter bleek te hebben, mede doordat de bouw- en grondkosten na 1945 bleven stijgen en doordat er ook redenen buiten de volkshuisvesting waren om de huur laag te houden, bleef de noodzaak van objektsubsidiëring bestaan.

In de jaren zestig, tijdens het bewind van Bogaers, nam de betekenis van de objektsubsidiëring zelfs nog toe. Men wilde de nieuwbouwproductie vergroten en tegelijkertijd de woontechnische normen opkrikken teneinde 'toekomstwaarde' te realiseren. Het aanbodmobiliserend karakter van objektsubsidiëring kwam geheel en al op de voorgrond te staan. Zijn opvolger, Schut, handhaafde de objektsubsidies voor nieuwbouw en voegde daaraan niet geringe subsidies toe ten behoeve van sanering, rekonstruktie, rehabilitatie en renovatie.

Hoewel het huurbeleid in deze periode allengs meer marktkonform begon te worden en zowel de huurtrend als de huurharmonisatie de huurontwikkeling onder druk zetten, liepen de objektsubsidies op de Rijksbegroting niet terug. Enerzijds hield dit verband met de snelle toeneming van de voorraad gesubsidieerde huurwoningen, anderzijds met een nieuw verschijnsel dat de behoefte aan objektsubsidies vergrootte: de toenemende inflatie. Inflatie gaat gewoonlijk gepaard met een hoge rente, en dit leidt ertoe dat de traditionele kostprijs huur hoger wordt, terwijl men de vraaghuur op het oude peil wilde handhaven.

De hoge inflatie aan het eind van de jaren zestig, leidde tot ideeën omtrent een andere verdeling van kosten en baten in de tijd: de dynamische kostprijs huurmethode (zie par. 2.3.4.), die in 1975 werd ingevoerd. Aanvankelijk daalden de objektsubsidies voor nieuwe huurwoningen aanzienlijk (terwijl de zgn. liquiditeitstekorten op de overheidsbudgetten verschenen) maar al gauw bleken de objektsubsidies voor nieuwe huurwoningen weer op het niveau van vóór 1975 terecht te komen door de verder gestegen rente in combinatie met de inmiddels afgenomen inflatie en de hoge stichtingskosten. Ook concessies aan beleggers, nodig geoordeeld om de huursektor te stimuleren na het teruglopen van de produktie van koopwoningen, leidden tot grotere objektsubsidie-uitgaven. Bovendien bleek de objektsubsidielast in de voorraad ondanks de inmiddels pittig geworden huurverhogingen, nauwelijks te dalen: het gevolg van rentekonversies en gesubsidieerde woningverbetering in de voorraad.

In de periode-Udink (1971-1973), toen de voorstellen voor een dynamische kostprijskalkulatie voor het eerst werden gelanceerd in een overheidsdokument, was het overheidsbeleid erop gericht om de objektsubsidies af te schaffen en uitsluitend te vertrouwen op subjektsubsidies. De ontwikkelingen sindsdien illustreren dat de objektsubsidiëring van geen wijken wist en nog steeds van strategisch belang is voor de volkshuisvesting.

Naast de objektsubsidies werd in 1970 een andere subsidiemodaliteit ingevoerd: de subjektsubsidie. Aanvankelijk ging het om een bescheiden, zeer specifiek instrument dat men vooral zag als een noodzakelijke voorwaarde om de algehele liberalisatie van de volkshuisvesting mogelijk te maken. Die liberalisatie is er niet gekomen. Toen in 1979 een nieuwe huurwetgeving werd ingevoerd (Huurprijzenwet Woonruimte, 1979; Wet op de Huurcommissies, 1979), bleek dat het huurbeleid *alle* woningen omvatte en dat er van een werkelijke liberalisatie van het huurbeleid niets was terechtgekomen. In relatie tot de ontwikkeling van het huurbeleid, veranderde de functie van de individuele huursubsidiëring (IHS). In de Nota Huur- en Subsidiebeleid 1974 van Gruijters c.s. werd de IHS geplaatst in het kader van een progressief beleid. De IHS werd gepresenteerd als het instrument bij uitstek om de positie van zwakkeren op de woningmarkt te versterken. De reikwijdte van het instrument werd vergroot tot in beginsel alle huurders met een laag tot iets boven modaal inkomen en een huur die in verhouding tot het inkomen hoog was. Sinds 1975 nam het aantal IHS-ontvangers snel toe, van 100.000 tot 300.000 en daarna wat geleidelijker met enkele tienduizenden per jaar. Het subjektsubsidie-budget van de overheid steeg nog harder, doordat het gemiddelde subsidiebedrag groter werd. In het totale subsidie-budget nam het aandeel van de subjektsubsidies t.o.v. de (ook stijgende) objektsubsidie-uitgaven geleidelijk toe.

Een nieuw, onverwacht verschijnsel deed zich voor aan het eind van de jaren zeventig en – nog sterker – in het begin van de jaren tachtig: de daling van de inkomens en de toeneming van het aantal uitkeringstrekkers. Volgens de oude systematiek betekende dit niet alleen dat het aantal IHS-ontvangers sterk begon te stijgen, maar ook dat een deel van de inkomensachteruitgang van IHS-ontvangers door een hogere IHS werd gecompenseerd: de IHS begon steeds meer een (onbedoelde) werking in het kader van het inkomensbeleid te krijgen (weglek-effekt). In 1983 werd een pakket bezuinigingsmaatregelen in de IHS doorgevoerd, waardoor het effect goeddeels werd ondervangen en waardoor de snelle groei van het subjektsubsidie-budget enigszins kon worden ingedamd. Thans ontvangen circa 700.000 huishoudens IHS, dit is ongeveer een kwart van alle huurders.

Resultaat van de geschetste ontwikkelingen is dat er wel steeds gepraat is over het terugdringen of zelfs afschaffen van objekt- en subjektsubsidies, maar dat beide subsidie-modaliteiten in omvang sterk zijn toegenomen en een bijna onaantastbare positie lijken te hebben verworven in het volkshuisvestingsbeleid.

2.3.3. *Nota huur- en subsidiebeleid 1974*

De grondslag van het vigerende huur- en subsidiebeleid wordt nog altijd geleverd door de 'Nota huur- en subsidiebeleid' van Gruijters, Schaefer en Van Dam (1974). Zij namen de dynamische kostprijberekening van Floor en Udink over, maar handhaafden – in afwijking van de voorstellen van Udink – de objektsubsidiëring. De trend van de huurstijging werd door de overheid bepaald. De nieuwbouwhuren van woningwetwoningen werden zo gesteld dat deze betaalbaar werden geacht voor het modale huishouden (volkshuisvestingsprijs). De objektsubsidies vormden de sluitpost. De individuele huursubsidies werden drastisch uitgebreid. Alle huurwoningen vielen in het vervolg onder deze regeling, die voordien beperkt was tot huurwoningen gebouwd sinds 1960, verbeterde woningen en woningen waarvan de huur was geharmoniseerd.

Het harmonisatiebeleid dat door Udink sterk was benadrukt, werd officieel afgezworen. Voordat men een volwaardig alternatief kon presenteren, werd het nieuwe kabinet gekonfronteerd met een onvoorziene gebeurtenis: de oliecrisis. In verband daarmee werd een machtigingswet uitgevaardigd, waardoor de loon- en prijspolitiek weer een belangrijk kader werd voor de huurwetgeving (Van der Schaar, 1976, p. 127). Voor het hele land werd de huurstijging beperkt. In 1974 werd deze huurprijsbeheersing

voortgezet, op basis van het Besluit Huurprijsmatiging. In 1975 werd dit besluit vervangen door de Wet Huurprijsontwikkeling Woonruimte, met onder andere een meldingsplicht voor huurverhogingen boven een bepaald percentage.

In de 'Nota huur- en subsidiebeleid' van 1974 werd een nieuw huuraanpassingsbeleid gepresenteerd dat in grote lijnen identiek was aan het harmonisatiebeleid-oude-stijl. Het harmonisatiepeil werd nu niet langer bepaald door de recent gebouwde woningen in een regio, maar door een fiktieve nieuwbouwwoning met een fiktieve kwaliteit. Deze landelijk geldende normwoning (in 1973: 130 punten en een huur van f 260 per maand) bepaalde de waarde per punt (1974: f 2). Door nu van elke woning het geldende puntental te inventariseren en de actuele huur in de beschouwing te betrekken, kon men via een tabel bepalen of een huurverhoging volgens de trend, of hoger, aangewezen was.

De mogelijkheid van huurbevrozing respectievelijk huurverlaging werd geopend, en de huurverhogingen werden aan een maximum gekoppeld (12%). Bovendien werd een meldingsplicht geïntroduceerd van huurverhogingen boven de trend (8%). Het nieuwe regime werd in 1976 wettelijk mogelijk gemaakt voor woningen die de overheid nog subsidieerde en woningen in niet-geliberaliseerde gebieden. Daartoe werden de Huurwet en de Wet Jaarlijkse Huurverhogingen gewijzigd.

Uitgangspunt van het nieuwe huuraanpassingsbeleid was dat het volgen van de trend als 'normaal' werd beschouwd. Als de verhuurders een grotere huurverhoging wensten, zouden zij het initiatief moeten nemen en de redelijkheid van zo een verhoging moeten aangeven met behulp van het puntenstelsel. Als huurders huurbevrozing of huurverlaging wensten, zouden zij het initiatief moeten nemen en met name moeten aantonen dat er sprake was van een zogenaamd nulpunt, waarvan er 12 in de regeling werden omschreven. Er werden voorts procedurele regels opgesteld, volgens welke de verhuurders huurverhogingen moesten aanzeggen, en huurders protest konden aantekenen en procedures bij de huurcommissies konden aanspannen.

2.3.4. *Huuraanpassingsbeleid sinds 1975*

In 1975 werd voor het eerst volgens de beschreven methode gewerkt. Terwijl er enkele jaren werd geëxperimenteerd, werd een ontwerp voor een Huurprijzenwet op 20 oktober 1976 bij de Tweede Kamer (zitting 1976-1977, nr. 14175) ingediend. Deze wet zou voor het nieuwe regime de integrale basis moeten vormen. De huurprijzen dienden behoorlijk onderhoud mogelijk te maken. Doch ook de verbetering van woningen diende door het huurprijsbeleid gestimuleerd te worden. Naast deze positieve effecten voor de kwaliteit van de woningvoorraad, die uitgaan van het huurprijsbeleid, diende echter ook een sanktie te staan bij ontoereikende kwaliteit of bij achteruitgang van de kwaliteit door verwaarlozing. Huurverlaging en huurbevrozing waren hierbij de sankties. In de nieuwe wet nam het overleg tussen huurder en verhuurder een plaats in van enige betekenis (Van der Schaar, 1976, p. 128). In beginsel moesten zij tot overeenstemming komen. Afhankelijk van de vraag of men een huurverhoging boven de trend wilde of geen verhoging, diende de verhuurder respectievelijk de huurder zijn voorstel te motiveren. Het genoemde puntensysteem en de nulpunten vormden als het ware de 'objektieve' basis voor dit overleg. De Huurprijzenwet werd door de Tweede Kamer aanvaard en trad op 1 juli 1979 in werking.

De ervaring leerde dat het harmoniserend effect van deze wet aanvankelijk gering was. De korporaties en gemeenten weken veel minder van de trend af dan de in punten uitgedrukte kwaliteit van de woning rechtvaardigde. Voorts bleek het voor huurders buitengewoon moeilijk te zijn om een bevrozing of verlaging van huren af te dwingen. De partikuliere verhuurders bleken in het algemeen de trend te volgen en zich op twee strategieën te richten:

- lege verkoop of verkoop aan huurders (vooral in de periode 1975-1980);
- toepassing van artikel 17 van de Huurprijzenwet Woonruimte: de zogenaamde 'harmonisatie-ineens' die kan worden doorgevoerd, zodra de woning van huurder verandert.

Na uitvoerige discussies besloot het Parlement in 1980, gekonfronteerd met de nogal 'slappe' uitwerking van het huuraanpassingsbeleid, om het harmoniserend effect van de regeling te versterken. Op 1 juli 1980 werd deze sterkere huurharmonisatie voor het eerst doorgevoerd. Door de verslechtering van individuele huursubsidies, de dalende koopkracht van bewoners en vooral de sterk toenemende stookkosten, was het moment waarop deze verscherpte huurharmonisatie werd ingevoerd, zeer ongelukkig. Snel bleek dat er duidelijk grenzen waren verbonden aan het inkassingsvermogen van de huurders. Op vele plaatsen werden sinds 1980 huurhoudingsakties gestart, die illustreren dat deze grenzen waren benaderd of reeds overschreden. Het zou logisch zijn geweest als een overweging met betrekking tot het huurbeleid in de jaren vijftig, weer terug zou zijn gekeerd: om de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven veilig te stellen, dient men de loonkosten laag te houden (Verbaan, 1982). Toen het mechanisme van de automatische prijskompensatie van kracht was, werden hogere huren onmiddellijk vertaald in hogere lonen. Bovendien houden hogere lonen ook hogere ambtenarensalarissen in die zwaar drukken op de toch al hevig geteisterde Rijksbegroting. In de politieke discussies heeft het effect van huurverhogingen op het inkomensbeleid, in de jaren vijftig zo'n gewichtig punt, in de jaren tachtig geen rol van betekenis gespeeld. De relatie met het VROM-budget is in de jaren tachtig de belangrijkste faktor. Een te bescheiden huurontwikkeling betekent dat de post 'objektsubsidies' op de begroting Volkshuisvesting een explosief verloop doormaakt. De lasten van het huuren subsidiebeleid zijn door de sterk gestegen rente (door het Rijk via hogere objektsubsidies gekompenseerd) en door de dalende koopkracht (groter beroep op subjektsubsidies) voor het Rijk hoog geworden. Om het financieringstekort in te dammen voelt het Rijk zich gedwongen een deel van de lasten over te hevelen naar de huurders, maar daartegen verzetten zich het argument van de loonkosten voor het bedrijfsleven en – met name in de nieuwbouw – de kans op een te sterke reductie van de koopkrachtige vraag. Een hoge huurtrend is gunstig voor het VROM-budget. Zo'n hoge trend laat echter weinig ruimte voor de huurharmonisatie. Sinds het rapport van de Adviesgroep Partners (1983) is tenslotte duidelijk geworden dat extra huurverhogingen via huurharmonisatie tot zoveel extra uitgaven aan subjektsubsidies leiden, dat het VROM-budget er nauwelijks beter van wordt. Kortom, het huur- en subsidiebeleid verkeert thans in een lastig parket.

2.3.5. *De financiering van huurwoningen sinds 1975*

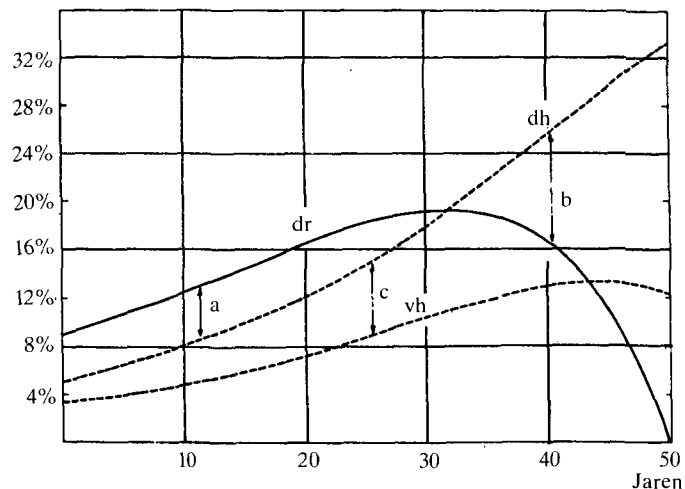
De beleggers, die al zeer skeptisch stonden tegenover het door Udink aangekondigde huur- en subsidiebeleid, ervoeren het in 1974 ontvouwde beleid van Gruijters c.s. als een verdere verslechtering. Toen in 1975 de *Beschikking Geldelijke Steun Huurwoningen* uitkwam, waarin het nieuwe regime was uitgewerkt, verlieten de particuliere verhuurders als één man de nieuwbouwmarkt van huurwoningen. Toch droegen zij aanvankelijk weinig bij aan een verder inzakken van de nieuwbouwproductie. De overblijvende financiën bleken namelijk in veel gevallen ter beschikking te worden gesteld ten behoeve van hypothekaire leningen. De vraag naar eigen woningen, door de ruimer wordende woningmarkt, de inflatie en de fiskale voordelen toch al groeiend, nam door deze financieringsswitch aanzienlijk toe. Naar schatting transformeerden in de voorraad in 1976 15.000 huurwoningen tot eigen woningen en in 1977 zelfs 30.000 huurwoningen. In de nieuwbouw nam het aandeel eigen woningen toe van circa 40% tot 60% à 70%. Dit toegenomen aanbod hield geen gelijke tred met de snel gestegen vraag. Gevolg: de prijzen van koopwoningen namen uitzonderlijk snel toe; in 1976

circa 30% en in 1977 circa 24%. In 1978 kwamen de prijzen van eigen woningen weer enigszins tot rust. Sinds 1979 daalden de prijzen van eigen woningen. Na de koophaussa was de vraag naar eigen-woningen sterk teruggevallen. De ongunstige inkomensperspektieven weerhielden vele bewoners van een stap naar de eigen-woningmarkt. De hoge hypotheekrente vormde een ernstige barrière. Door de afzetproblemen en de terugvallende mobiliteit in de voorraad ontstond in het begin van de jaren tachtig in de nieuwbouw van koopwoningen langdurige leegstand. In de loop van 1980 verschoof binnen de koopsector het aksent van duurdere koopwoningen (vrije sektor en premie B) naar minder dure koopwoningen (premie A). Daarbij is het subsidieregime voor woningen, die via de kapitaalmarkt worden gefinancierd, veel aantrekkelijker geworden. Mede hierdoor is het aandeel van de beleggers in de nieuwbouw weer toegenomen, ten koste van belangrijke extra uitgaven ten laste van de VROM-begroting. Tezeldertijd verschoof het aandeel van de woningwetwoningen naar de zgn. 'korporatiewoningen A', alias partikulier gefinancierde 'woningwetwoningen'.

Door de (tot voor kort) hoge rente, de relatief bescheiden huuraanpassingen (de trend daalde tussen 1975 en 1983 van 8 naar 3%) en de omvang van de liquiditeitstekorten voor het Rijk, nam de subsidieelast van woningen waarvoor de dynamische kostprijskalkulatie geldt in de loop der jaren niet af maar toe.

Afbeelding 2.1. illustreert dat de objectsubsidies niet dalen maar stijgen, doordat de dynamische kostprijsuur en de vraaghuur steeds verder uiteenlopen (Conijn, 1980).

Afb. 2.1: De netto dynamische huur, de netto vraaghuur en de dynamische rentelasten in procenten van de stichtingskosten (volgens Conijn)



- vh: de netto vraaghuur; dit is de vraaghuur minus de vaste en variabele lasten;
- dh: de netto dynamische huur; dit is de dynamische huur minus de vaste en variabele lasten;
- dr: de rentelasten die voortvloeien uit de oorspronkelijke lening plus de liquiditeitstekorten;
- a: de liquiditeitstekorten (dr-dh);
- b: de liquiditeitsoverschotten (dh-dr);
- c: de objectsubsidie (dh-vh).

Tot ongeveer het 32ste exploitatiejaar komen daar voor het Rijk nog liquiditeitstekorten bij. De aanvangshuur ligt thans vrij aanzienlijk boven het niveau van de volkshuisvestingsprijs. Er heeft – niet verwonderlijk – een herbezinning op de methodiek van de dynamische kostprijskalkulatie plaatsgevonden, uitmondend in de konklusie (Memorie van Toelichting VROM-begroting 1984) dat de dynamische kostprijskalkulatie wordt gehandhaafd, zij het met aangepaste veronderstellingen met betrekking tot het toekomstig verloop van een aantal parameters.

2.3.6. Slotopmerkingen

Op het front van huurprijsvaststelling en huuraanpassing is alles allerm minst botertje tot de boom. Thans zijn er drie huurprijsvaststellingsmethoden:

- a. Huurprijsvaststelling van nieuwbouw (Beschikking Geldelijke Steun Huurwoningen 1975). Aanvangshuur (per jaar) = gemiddeld ruwweg 5% van de stichtingskosten; dynamische kalkulatie. Huren stijgen 5 jaar *verplicht* volgens de trend.
- b. Huurprijsvaststelling van vernieuwbouw ('1-2-3-regeling'). Huur na verbetering (per jaar) = oude huur + 1,2 of 3% van de 'verbeteringsinvestering (afhankelijk van de hoogte van deze investering in vergelijking met nieuwbouwkosten); geen dynamische kalkulatie. Huren stijgen 5 jaar *verplicht* volgens de trend.
- c. Huuraanpassingen in de voorraad (Huurprijzenwet Woonruimte): trend door overheid bepaald.
Wil men verhoging boven de trend:
verhuurder neemt het initiatief (puntenstelsel).
Wil men aanpassing onder de trend:
huurder neemt initiatief (nulpunten + puntenstelsel).
Nadruk op overleg.

Het onderscheid tussen geliberaliseerde en niet-geliberaliseerde gebieden heet te zijn opgeheven; maar in het huuraanpassingsbeleid worden wel 2 verschillende tabellen (voor de Randstad en overig Nederland) gehanteerd. Het onderscheid tussen non-profit en profit verhuur heet te zijn opgeheven, maar de woningcorporaties richten zich op de minimaal redelijke huur en passen zelden de harmonisatie-ineens toe, terwijl de commerciële verhuurders naar de maximaal redelijke huur streven, zo mogelijk via een harmonisatie-ineens (Adviesgroep Partners, 1983). Nu de woningmarkt bezig is om te slaan, passen de commerciële verhuurders de huren sneller en drastischer neerwaarts aan dan de non-profit verhuurders.

De volgende kanttekeningen kunnen worden gemaakt:

- de drie huurregimes sluiten niet op elkaar aan: een consistente relatie huur-kwaliteit is nog steeds illusoir;
- het draaipunt objektsubsidies/subjectsubsidies is omstreden (bijvoorbeeld bij nieuwbouw in stadsvernieuwingsgebieden, in de grote steden geldt een afzonderlijk regime van vergelijkingshuren); door verslechtering van de regeling is de woningwetsektor ook voor bewoners met modale inkomens niet te betalen;
- het puntenstelsel is voor kritiek vatbaar (veel subjectieve elementen; 'terugrekenefekt', wetenschappelijke basis ontbreekt);
- de nulpunten zijn vaag omschreven;
- de transactiepreizen van huurwoningen zijn hoog en vrij; zij kunnen een zware last op de exploitatie vormen (vervalbevorderend);
- de individuele huursubsidies zijn niet met de objektsubsidiëring geïntegreerd;
- in delen van de woningmarkt, waar zich verhuurproblemen voordoen, zien we dat de commerciële verhuurders veelal snel reageren met huurverlagingen, terwijl non-profit verhuurders onvoldoende mogelijkheden zien om via een verlaging van de huren leegstand te voorkomen of terug te dringen. In de praktijk voeren commerciële verhuurders een slagvaardiger, meer marktgericht huurbeleid dan non-profit verhuurders, die veelal niet meer willen rekenen dan de minimale redelijke huur en niet minder mogen rekenen als er nog een harmonisatiekloof is.
- het beslag op de IHS is sterk gestegen;
- zowel voor vele bewoners als het Rijk is de 'woonlastenproblematiek' steeds nijpender geworden: de bewoners vinden hun woonuitgaven in veel gevallen te hoog, het Rijk heeft moeite met de stijging van volkshuisvestingsubsidies op de VROM-begroting.

De brokkeligheid van de regelingen heeft 'intellectueel' weliswaar vele bezwaren, maar daar staat één belangrijk voordeel tegenover. Doordat er geen sprake is van een allesomvattend systeem van het huur- en subsidiebeleid, kunnen betrekkelijk gemakkelijk onderdelen in het geheel worden veranderd. Er bestaat immers geen subtiel evenwicht, dat door dergelijke veranderingen zou worden verstoord. De afgelopen jaren zijn, deels in reactie op marktontwikkelingen (inkomensdaling, stichtingskostendaling), deels in het licht van nagestreefde bezuinigingen, betrekkelijk snel en effectief veranderingen doorgevoerd in bijna alle delen van het huur- en subsidiebeleid:

- er zijn tal van bijzondere regimes geïntroduceerd (0,3% aftrek, 0,75% aftrek, vergelijkingshuren en – tijdelijk – garantiehuren);
- de huurpercentages (BGS 1975) zijn enkele malen verhoogd;
- de huurtrend is verlaagd;
- de huurharmonisatie is geïntensiveerd en daarna weer gematigd; voor woningen met lage stadsvernieuwingshuren is zelfs een 'halve' harmonisatie ingevoerd;
- aan het woningwaarderingstelsel is herhaaldelijk gesleuteld;
- de woningverbeteringsregelingen zijn aangepakt (van 2½- naar 1-2-3-regeling), waarbij de regelgeving voor naoorlogse woningen zich in een andere richting heeft ontwikkeld dan vooroorlogse woningen;
- de IHS-regeling is op vele punten aangepast; belangrijk is vooral dat het aanpassingsmechanisme van de IHS is gewijzigd, waardoor de volumeontwikkeling van de regeling beter beheersbaar is geworden;
- een informele regel is ingevoerd, die inhoudt dat huurverlagingen kunnen worden doorgevoerd als in een complex de leegstand groter is dan 5%;
- tenslotte zijn er in de hier niet besproken premiereregelingen in de eigenwoningsector voortdurend aanpassingen doorgevoerd, in reactie op rentewijzigingen, wijzigende inkomensperspektieven, veranderde stichtingskosten en plaatselijke overcapaciteiten op de grondmarkt.

Het geheel maakt geen geïntegreerde, fijnzinnig afgestemde indruk, maar gekonstateerd moet worden dat binnen het in 1974 ontworpen systeem met betrekkelijk zelfstandige subsystemen, de beleidsmarges van het huur- en subsidiestelsel groot zijn geweest. Systeemontwerpers die esthetisch aantrekkelijke beleidssystemen voor de volkshuisvesting willen introduceren, realiseren zich gewoonlijk niet dat dergelijke systemen vaak veel minder flexibel zijn dan het huidige instrumenten-mozaiek.

3. KORTE TYPERING VAN HET NEDERLANDSE VOLKSHUISVESTINGSSYSTEEM

3.1. Segmentatie van het systeem

Het Nederlandse volkshuisvestingssysteem kan op verschillende manieren worden getypeerd. Een veelgenoemd kenmerk is de *segmentatie* van zowel woningmarkt als volkshuisvestingsbeleid. Hierbij verdeelt men de woningvoorraad naar eigendomsverhouding gewoonlijk in drie sectoren:

- eigen-woningsektor;
- commerciële huursektor;
- non-profit huursektor.

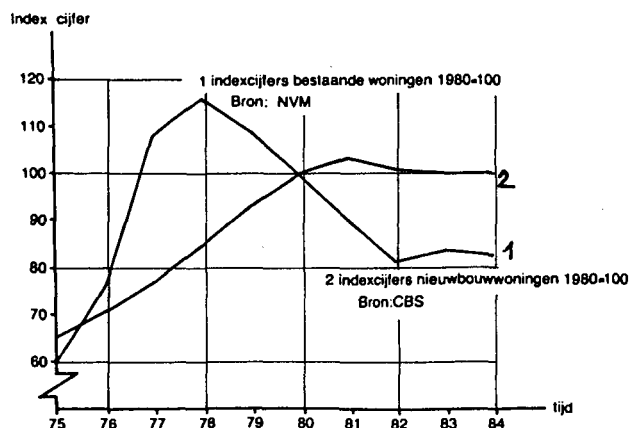
Elk van deze sectoren heeft goddeels eigen instituties en een 'eigen' beleid. Hoe de woningmarktprocessen specifiek per sektor verlopen, is uitputtend beschreven in Van der Schaar (1979). Voor Groot Brittannië is hetzelfde gedaan door Murie, Niner en Watson (1976). In het nuvolgende volstaan wij met een beknopte typering.

3.2. Eigen-woningsektor

In de eigen-woningsektor overheerst het eengezinshuis: de grotere, betere en duurere woning. Het eigen-woningbezit is op het platteland en in de kleinere gemeenten ruimer verbreid dan in de grote stad. Eigenaar-bewoners hebben gemiddeld hogere inkomens, hebben grotere huishoudens (vaker met een of meer kinderen) en hebben vaker een (vaste) baan. Hun maandelijkse uitgaven aan het wonen (netto woonuitgaven: rente, aflossing, eigenaarsaandeel OGB, verzekeringen, erfpacht, minus eventuele premie; inkl. effecten van inkomensbelasting en premieheffing voor de volksverzekering; inkl. individuele huursubsidie) zijn in 1981 gemiddeld ongeveer 40% hoger dan die van huurders (Van Fulpen, 1984, p. 27). Hierbij treedt bij bewoner-eigenaren vermogensvorming op; bij huurders niet. Eigen woningen worden vooral in latere stadia van een woonkariëre betrokken. De verhuismobiliteit van bewoner-eigenaren is aanzienlijk lager dan die van huurders.

Een beperkte maar geruchtmakende categorie bewoner-eigenaren is die van de noodkopers. Deze bewoners hebben (veelal tegen relatief hoge prijzen) voormalige partikuliere huurwoningen gekocht. Deze groep kent

Afb. 3.1: Indexcijfers koopwoningen en indexcijfers stichtingskosten woningwetwoningen, 1975-1984; 1980 = 100 (bron: Peelen, 1985)



De indexcijfers koopwoningen zijn niet voor kwaliteitsverschillen gekorrigeerd; die van nieuwe woningwetwoningen wél.

vele betalingsmoeilijkheden en vormt binnen de algemene groep bewoner-eigenaren een problematische categorie die voor een gemiddeld slechte woningkwaliteit veel betaalt en veelal niet in staat is tot woningverbetering over te gaan.

Het eigen-woningbezit is na de Tweede Wereldoorlog gestaag toegenomen en heeft thans een marktaandeel van 44% bereikt. Deze sektor is gevoeliger voor economische stagnatie dan de huursektor; sinds 1978 is de vraag naar koopwoningen, als gevolg van de ongunstige economische ontwikkelingen, aanmerkelijk gedaald. Deze daling zette eerder in en is drastischer dan de daling van de stichtingskosten van woningwetwoningen die in 1981 inzette.

Het beleid met betrekking tot de koopsektor staat in vele opzichten los van het huursektor-beleid. Van grote betekenis voor de eigen-woningsektor is het fiscaal beleid. In dit verband zijn de volgende belastingen van belang (Van Wijk, 1978).

1. *Onbeperkte aftrekbaarheid van hypotheekrente voor de inkomstenbelasting.* In een aantal Westeuropese landen is deze aftrekbaarheid aan grenzen gebonden. Door deze faciliteit doet zich het kurieuze verschijnsel voor dat de netto woonuitgaven in de eigen-woningsektor lager zijn naarmate het inkomen hoger is. Bewoner-eigenaren met een hoog inkomen kunnen via een hypotheekaire lening op een zeer goedkope manier over geld beschikken, óók voor doelen buiten de volkshuisvesting.
2. *Huurwaardeforfait.* Bij het inkomen van de bewoner-eigenaren wordt een bedrag geteld, gelijk aan de fiktieve opbrengst van de door hem aan zichzelf verhuurde woning. Dit bedrag is, vergeleken met wat een realistisch huurwaardeforfait wordt genoemd, zo laag dat van een *huurwaardevoordeel* kan worden gesproken (SCP, 1977).
3. *Vermogensbelasting.* Als het totale vermogen een bepaalde grens overschrijdt, is men belastingplichtig. In dat geval wordt over het in de woning vastgelegde vermogen vermogensbelasting betaald.
4. *Overdrachtsbelasting.* Wanneer een woning van eigenaar verandert (dit valt in de eigen-woningsektor meestal samen met een verhuizing), is 6% overdrachtsbelasting verschuldigd. Dit geldt niet bij de aankoop van een niet eerder bewoonde woning.
5. *BTW.* Voor alle woningen, en dus ook eigen woningen, is bij oplevering (en bij woningverbetering) 19% BTW verschuldigd. Dit geldt niet bij latere transakties.
6. *Onroerend-goedbelastingen.* Zoals bekend is er een OGB voor eigenaren en voor gebruikers. Bewoner-eigenaren betalen beide belastingen. Men mag aannemen dat huurders via de huur indirect ook bijdragen aan het betalen van het eigenaarsdeel van de OGB.

De vier eerstgenoemde belastingen gelden niet voor huurders. De twee laatstgenoemde gelden zowel voor bewoner-eigenaren als voor huurders.

Het totale fiskale regime pakt in de eigen-woningsektor denivellerend uit: de bewoners met hoge inkomens worden door de overheid gunstiger behandeld dan bewoners met lage inkomens. De Minister van VROM is voor geen enkel van de hier genoemde instrumenten politiek verantwoordelijk. Evenmin is hij verantwoordelijk voor de aftrekbaarheid voor de inkomstenbelasting (onder allerlei stringente voorwaarden) van uitgaven aan groot onderhoud en schilderwerk.

Het eigen-woningbeleid van de Minister van VROM heeft vooral betrekking op de premieregelingen (thans: premie A, premie B). Premies worden toegekend aan bewoners die een bepaalde inkomensgrens niet overschrijden, in woningen tot een bepaalde stichtingskostengrens. Deze premies worden gedurende een reeks van jaren verstrekt aan bewoners die een nieuwe eigen woning verwerven en zijn kennelijk bedoeld om de nieuwbouw en afzet van woningen te bevorderen. Door de hoge rente die een aantal jaren op de hypotheekmarkt heerste, is het in het algemeen,

ondanks de premies en de fiscale steun, voor benedenmodalen nauwelijks mogelijk een nieuwe eigen woning te verwerven. Sinds kort kent de overheid ook een premie-C-regeling die een eenmalige bijdrage van f 6.500 inhoudt. Voor het overige worden deze woningen (zowel in de huur- als in de koopsector) als vrije-sektor-woning beschouwd. Door de omvangrijke, deels zelfs spekulatieve grondaankopen die vele gemeenten in het recente verleden hebben gedaan en de daarop volgende renteverliezen, hebben vele gemeenten (tijdelijk) grondpercelen tegen aantrekkelijke prijzen verkocht, waardoor de stichtingskosten van premie-C-woningen en vrije-sektorwoningen niet zelden lager zijn dan die van premie-A- en premie-B-woningen.

De koopsommen op de eigen-woningmarkt (die afgezien van lokale kettingbedingen e.d. niet worden gereguleerd) zijn – bijna per definitie – nauw gerelateerd aan kwaliteitsverschillen, waarbij vooral lokatieverschillen een belangrijk effect op de prijs hebben. De periodieke woonuitgaven vertonen echter veel minder verband met kwaliteitsverschillen. Deze uitgaven hangen samen met de omvang van de hypothekaire lening, met de geldende hypotheekrente en andere leningskondities. Bovendien is hierbij van belang in welk jaar de woning is verworven. De hoogste woonuitgaven komen voor bij pas verworven woningen met een relatief hoge hypothekaire last, resp. woningen waarvan de hypothekaire lening (voor het laatst) is afgesloten in een periode met een hoge hypotheekrente.

Getracht wordt om in de premie-A-sektor min of meer een woonlastenbeleid te voeren. Dit beleid heeft echter maar een beperkte reikwijdte. Voor het overige wordt in de eigen-woningsektor geen woonlastenbeleid gevoerd. De woonuitgaven zijn op uiterst gebrekkige wijze aan kwaliteit en aan inkomen gerelateerd. De koopsector past slechts gedeeltelijk in het volkshuisvestingsbeleid. Het is de meest marktgevoelige sektor, waarop het fiscale beleid, kapitaalontwikkelingen en vooral inkomensvooruitzichten hevig inwerken.

De instituties die zich in en rondom de eigen-woningsektor hebben ontwikkeld, passen in het markt karakter van deze sektor: makelaars, delen van het notariaat, ontwikkelingsmaatschappijen, bouwondernemers (gedeeltelijk) en hypotheekbanken. Aparte vermelding verdient het Bouwfonds Nederlandse Gemeenten (waarvan vele gemeenten aandeelhouder zijn) en aan de vraagzijde de Vereniging Eigen Huis, waarvan meer dan 100.000 bewoner-eigenaren lid zijn. Een belangrijk overlegorgaan is de Raad voor Onroerende Zaken, waarin de betrokkenen bij de marktsektor, zowel in de eigen-woningsfeer als in de huursfeer, overleg plegen en hun belangen bundelen. Een apart, specifiek financieringskanaal voor de bewoner-eigenaren, zoals de bouwspaarkas, heeft zich nimmer ontwikkeld, evenmin als een sekundaire hypotheekmarkt (die b.v. in de V.S. van betekenis is). Politieke steun wordt vooral geleverd door de VVD en het CDA, die zich als grote partijen het meest profileren ter bevordering van het eigen-woningbezit.

3.3. Commerciële huursektor

De commerciële huursektor kan wellicht het beste worden beschouwd als een tweetal afzonderlijke sektoren: het versnipperde, vooroorlogse partikuliere huurwoningbezit en het meer complexgewijs beheerde naoorlogse bezit van institutionele beleggers. De eerste sektor is de laatste decennia sterk ingekrompen en is thans bezig uit te sterven. Het aandeel van de beleggers is toegenomen, maar deze groei kon totaal geen compensatie bieden voor de afname van de partikuliere huursektor in de vooroorlogse voorraad. De institutionele beleggers zijn eigenaar van 250.000 à 300.000 woningen. Tussen 1947 en 1975 daalde het marktaandeel van de partikuliere huursektor van 60% tot 20%. Sindsdien is het aandeel verder afgenomen.

In beide partikuliere sektoren is er een belangrijke relatie tussen volkshuisvesting en pensioenvoorziening. In de vooroorlogse voorraad worden veelal enkele woningen beheerd door partikuliere personen, die hun bezit verwierven met het oog op de oude dag. Het gaat meestal om oude

mensen, die geen professioneel beheer voeren en die de kennis en de financiële middelen missen om tot groot onderhoud of woningverbetering over te gaan. In de naoorlogse voorraad wordt de koppeling volkshuisvesting – oude-dag-voorziening gelegd in een afzonderlijke institutie: het pensioenfonds of de levensverzekeringsmaatschappij.

De vooroorlogse partikuliere huursektor bestaat uit overwegend slechte, kleine, goedkope woningen, relatief vaak in de vorm van middelhoogbouw, gelegen in centrale stadswijken: lokaties waar zich thans de stadsvernieuwingsopgave concentreert. De bewoners zijn relatief vaak jong of juist zeer oud. Zij hebben gemiddeld een laag inkomen, maar ontvangen (dankzij de relatief lage huren) relatief weinig individuele huursubsidie. De mobiliteit is hoog. Veel woningen worden verkocht: in de jaren zeventig vaak aan bewoner-eigenaren, de laatste jaren steeds meer aan gemeenten en woningcorporaties. De verhuurders zijn veelal oud, niet zelden wonen zij in een deel van hun bezit en verhuren zij de overige woningen in het pand. Soms zijn er speciale banden tussen eigenaar en huurder (kennissen, familie, etc.). Naast partikuliere personen treffen we ook exploitatiemaatschappijen aan die op commerciële basis het vooroorlogse woningbezit verhuren. Als dit gepaard gaat met het verrichten van weinig onderhoud, spreekt men van 'huisjesmelkers'. Vaak worden woningen of kamers gemeubileerd verhuurd. Het beheer wordt uitbesteed aan makelaar-beheerders. De handel in partikuliere huurwoningen neemt soms de vorm van regelrechte speculatie aan.

In sommige gevallen is er iets bijzonders aan de hand. De verhuurfunctie is dan een afgeleide van een andere functie. Dit is het geval bij werkgevers die zelf woningen exploiteren, bouwbedrijven en ontwikkelingsmaatschappijen die strategisch opgekocht bezit exploiteren, teneinde bouwopdrachten te bemachtigen en/of zelf een werkvoorraad te hebben etc. De bekende volkshuisvestingsproblemen zoals achterstallig onderhoud, sleutelgelden, speculatie, ontduiking van distributieregels, schending van huur- en verhuurregels, tekortschietende woningkwaliteit, etc., zijn in sterke mate in het vooroorlogs partikulier bezit gekoncentreerd. Voor een deel waren de problemen al sinds de start 'ingebakken': vele van de hier bedoelde woningen waren het produkt van revolutiebouw aan het eind van de negentiende eeuw resp. het begin van de twintigste eeuw. Door de geringe professionaliteit van de verhuurders, het stringente huurprijnsbeheersingsbeleid in de jaren vijftig en zestig en door selectieve doorstromingsprocessen zijn deze problemen in veel gevallen verergerd. Juist in deze sektor is het moeilijk om een adequaat volkshuisvestingsbeleid te voeren. Er is geen institutie meer die op nationaal niveau de belangen van de desbetreffende verhuurders behartigt: de Bond van de Huis- en Grondeigenaren is al weer jaren geleden opgeheven. De Vereniging 'Het Eigendomsrecht' resteert nog, maar deze vereniging heeft nauwelijks een werkelijk landelijke reikwijdte. De Vereniging is aangesloten bij de Raad voor Onroerende Zaken, maar deze raad profileert vooral de belangen van institutionele beleggers, commerciële beheerders, bouwers en ontwikkelingsmaatschappijen. Regelmatig overleg tussen overheid en de kleine partikuliere verhuurders vindt niet plaats. Deze verhuurders zijn voor de overheid nagenoeg onbereikbaar. De kleine partikuliere verhuurders kennen de regelingen van het Rijk en de gemeente niet, kennen de circulaires niet, vallen buiten de diverse scholingscircuits, missen een eigen vakblad etc. Ook in de politieke arena missen zij een duidelijke ondersteuning. Gezien al deze factoren mag een verder verval van de vooroorlogse partikuliere huursektor worden verwacht.

De naoorlogse partikuliere huursektor, voornamelijk eigendom van institutionele beleggers, vormt een compleet ander marktsegment dan de vooroorlogse partikuliere huursektor. De beleggingssektor bestaat uit relatief goede, dure woningen, gekoncentreerd in die gebieden van Nederland waar een relatief grote woningvraag is. De woningen zijn gemiddeld groot, opgebouwd en afgewerkt met duurzame, weinig

onderhoud vergende materialen. De bewoners hebben een relatief hoog inkomen en zijn mobiel. Het aandeel ontvangers van individuele huursubsidie blijft weinig achter bij dat in de non-profit huursektor. Meestal is het woningbeheer uitbesteed aan makelaar-beheerders. Volkshuisvestingsdoelen staan bij beleggers niet voorop. Het gaat primair om het veilig stellen van pensioenen en verzekeringsgelden. Het streven was aanvankelijk erop gericht om de woningen niet langer dan circa 20 jaar te verhuren. Na de eerste 15 à 20 jaar trachtte men het bezit af te stoten, hetzij naar een woningcorporatie, hetzij naar een ontwikkelingsmaatschappij die het bezit in appartementen splitste en deze trachtte te slijten aan bewoners: het beruchte 'uitponden'. Door de negatieve publiciteit rondom dit uitponden, de veranderende verhoudingen op de woningmarkt en door de invoering van de dynamische kostprijskalkulatie lijkt het beleid van de beleggers zich te hebben gewijzigd. Men zoekt eerder overleg met gemeente en korporatie als er afstotingsplannen zijn en men stelt zich in op een langere exploitatieperiode dan in de jaren zeventig het geval was.

Beleggers hebben regelmatig contacten met de Rijksoverheid. Mede via de Raad voor Onroerende Zaken bundelen zij hun belangen. Politieke steun vinden zij vooral bij de VVD, maar ook een partij als het CDA is gevoelig voor de eisen die van beleggerszijde worden gesteld. Wat de woningtoewijzing betreft, is de relatie met de gemeentelijke huisvestingsbureaus meestal niet erg intensief, omdat in de duurdere huursektor de woningschaarste niet groot pleegt te zijn. De samenwerking met makelaar-beheerders is van meer belang. De know-how van belegges is primair financieel gericht. Het onroerend-goed vervult daarbinnen slechts een bescheiden, doch strategische rol. Er is in het algemeen geen speciale affiniteit van beleggers tot de volkshuisvesting. Als de vooruitzichten in deze sektor minder gunstig zijn, door woningmarktontwikkelingen, overheidsbeleid en/of door gunstige trends elders, kan men zich vrij gemakkelijk terugtrekken uit de nieuwbouwsektor. Het afstoten van het bezit verloopt minder simpel, onder meer ten gevolge van de huurbescherming en het besef dat men als verzekeringsmaatschappij en pensioenfonds in een glazen huisje zit. Negatieve publiciteit is juist in deze bedrijfstak ongewenst.

In beginsel kennen wij een huur- en subsidiebeleid sinds 1974 dat voor de commerciële en de non-profit huursektor identiek is. Toch is deze uniformiteit grotendeels schijn. Bij de vaststelling van nieuwbouwhuren blijkt de jaarhuur in procenten van de stichtingskosten voor beleggers hoger te zijn dan voor de non-profit instellingen (ten gevolge van de verschillen in stichtingskosten en van de systematiek van oplopende huurpercentages van de Beschikkelijke Geldelijke Steun Huurwoningen 1975). Bij de aanpassing van huren in de voorraad geldt voor beide sectoren weliswaar dezelfde huurtrend, maar het verschil schuilt hier in het harmonisatiebeleid. De non-profit huursektor pleegt geleidelijk te harmoniseren en oriënteert zich daarbij op de zogenaamde minimaal redelijke huur. De commerciële huursektor maakt in overwegende mate gebruik van de mogelijkheid om bij bewonerswisseling de huur ineens op te trekken tot ten hoogste de maximaal redelijke huur (zgn. harmonisatie-ineens). Dit laatste huurniveau ligt veelal op of boven het markthuurniveau zodat van een effectieve huurprijsbeheersing in deze sektor niet meer kan worden gesproken.

Toen de huursektor omstreeks 1980 werd geactiveerd ter compensatie van de sterk teruggevallen koopwoningmarkt, werden enkele konsessies aan de beleggers gedaan. Sindsdien worden in de nieuwbouwsektor beleggerswoningen zelfs zwaarder gesubsidieerd dan woningwetwoningen, als althans alleen naar objektsubsidies wordt gekeken. Overigens overtreffen de objektsubsidies in de premie-korporatiesektor ook de objektsubsidies die in de woningwetsektor worden verstrekt (Conijn et al, 1984).

Hoewel formeel dus voor beleggerswoningen dezelfde volkshuisvestingsregimes gelden als voor de non-profit huursektor, kunnen we konstateren dat op een aantal punten (huurbeleid, woonruimtebeleid) de beleggerssektor vrijer is dan de non-profit huursektor. Op andere vitale punten (dynamische kostprijsprijskalkulatie, objekt- en subjektsubsidiëring, huurbescherming) worden beleggingssektor en non-profitsektor over één kam geschoren.

3.4. Non-profit huursektor

Tot slot de non-profit huursektor, met een marktaandeel van ruim 40%. Vooral na 1945 is deze sektor sterk gegroeid. Twee soorten eigenaren kunnen hierbij worden onderscheiden: de woningkorporaties (waaraan de WRR-achtergrondstudie van Gerrichhauzen, 1983 is gewijd) en het gemeentelijk woningbedrijf. Het marktaandeel van de ca. 300 gemeentelijke woningbedrijven is ongeveer 10%.

Doordat woningen in de non-profit huursektor vooral na de Tweede Wereldoorlog zijn gebouwd en het bezit dus relatief jong is, zijn de huren hoger dan gemiddeld. De onderhoudstoestand en de algemene bouw- en woontechnische kwaliteit van korporatiewoningen zijn relatief goed. De bewoners zijn qua inkomen en andere kenmerken zeer gespreid. Gemiddeld is het inkomen hoger dan dat van de huurders in de vooroorlogse particuliere huursektor. Het aandeel IHS-ontvangers in de non-profitsektor is hoog. Vooral in deze sektor is de procedure van de huurmatiging ruim verbreed, d.w.z. dat IHS-gegadigden aan de verhuurder niet de huur, maar de huur minus individuele huursubsidie betalen, terwijl de IHS tussen verhuurder en Rijk wordt verrekend.

De non-profit huursektor is sterk geïnstitutionaliseerd, voor zover het de woningkorporaties betreft. De beide nationale koepels, Nationale Woningraad en Nederlands Christelijk Instituut voor de Volkshuisvesting, hebben een sterke positie. Tussen deze koepels en het Ministerie van VROM vindt regelmatig overleg plaats. Formeel vertegenwoordigt de NWR ook de gemeentelijke woningbedrijven, maar recentelijk is er vanuit de grote steden een initiatief genomen tot een 'platform', ondergebracht bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, om de specifieke problematiek van gemeentelijke woningbedrijven nader te bekijken.

Woningkorporaties mogen woningwetwoningen en premie-huurwoningen bouwen; gemeentelijke woningbedrijven alleen woningwetwoningen. Woningkorporaties hebben als opdrachtgever voor woningwetwoningen het primaat boven het gemeentelijk woningbedrijf. Mede hierdoor is het bezit van de gemeentelijke woningbedrijven ouder, slechter en goedkoper dan dat van de woningkorporaties. Voorts blijken gemeentelijke woningbedrijven in het toewijzingsbeleid veelal een bijzonderlijke functie te vervullen. Kandidaten die men elders niet kan of wil helpen, worden in het gemeentelijk woningbezit wel geaksepteerd. Het gemiddelde inkomen van bewoners in gemeentewoningen is lager dan dat van bewoners in korporatiewoningen. Hoewel daarin nog geen afdoend inzicht is verworven, bestaat de indruk dat de exploitatie van het gemeentelijk woningbezit in grote steden vaak verliesgevend is, en in de komende jaren met steeds groter wordende verliezen gepaard zal gaan. De financiële resultaten van de woningkorporaties verschillen sterk per korporatie (Westra, 1984). In het algemeen is de situatie daar echter veel rooskleuriger.

Sinds het rapport van de Commissie-De Roos (1964) is de kwestie van de zelfstandigheid van woningkorporaties een aktueel en gevoelig punt. De sinds 1977 geldende spelregels voor de woningkorporaties garanderen deze zelfstandigheid, met name ten opzichte van de gemeente, in redelijke mate. Alleen wanneer de stand van de Algemene Bedrijfsreserve bepaalde kritische grenzen onderschrijdt, wordt de korporatie afhankelijk van de gemeente. Realisering van een financieel gezonde woningexploitatie wordt dus beloofd met een grote mate van zelfstandigheid en onafhankelijkheid. De woningkorporaties, waarvan we er ongeveer 900 in Nederland kennen,

zijn in ongeveer driekwart van de gevallen een vereniging en in één kwart een stichting. Meestal heeft de korporatie een eigen apparaat dat de woningen beheert. Het bestuur is verplicht om de huurders over belangrijke zaken te informeren en inspraak te verlenen. In de praktijk wordt deze verplichting nog niet overal nageleefd.

De huurders zijn in het algemeen niet of zwak georganiseerd. Er zijn drie landelijke organisaties: de Nederlandse Vereniging van Huurders, het Landelijk Ombudsteam Stadsvernieuwing en de Landelijke Organisatie Belangengroepen Huisvesting. Een sterke landelijke huurdersorganisatie zoals in Zweden, ontbreekt ten onzent.

Het is niet overdreven te stellen dat het naoorlogse volkshuisvestingsbeleid in overwegende mate een non-profit huursektorbeleid is geweest. In de Nota Volkshuisvesting (1972) hebben Udink en Buck gepoogd om de huursektor meer te schoeien op de leest van de commerciële woningexploitatie, maar deze poging is volledig mislukt. Sinds 1974 is het huur- en subsidiebeleid primair georiënteerd gebleven op de non-profit huursektor, waar niet alleen de nieuwbouw, maar ook de (komplexgewijze) woningverbetering het best van de grond zijn gekomen. Dat geldt ook voor de woonruimtedistributie en het subjektsubsidiebeleid. Tegen een omvangrijke verkoop van non-profit huurwoningen aan bewoners bestaan bezwaren, die door een politieke meerderheid worden gedeeld. Dergelijke verkopen komen slechts sporadisch voor. In het algemeen wordt niet in korporatiewoningen gehandeld, waardoor de kapitaalslasten in de exploitatie niet zijn gerelateerd aan de vervangingskosten (de marktprijs bij de jongste transactie) maar aan de historische nieuwbouw- en/of renovatiekosten. Voor dezelfde woning kunnen de kapitaalslasten in de non-profit huursektor aanmerkelijk lager zijn dan in de commerciële huursektor. Dit verschijnsel manifesteert zich duidelijk in die gevallen dat een woningkorporatie woningen van een particuliere verhuurder verwerft. Specifieke subsidies blijken dan nodig te zijn om een sluitende en tevens sociaal verantwoorde exploitatie na de verwerving mogelijk te maken. Een belangrijk verschil tussen non-profit- en commerciële huurwoningen-exploitatie is voorts dat de onderhoudsuitgaven in de non-profit sfeer goeddeels losstaan van de huuropbrengsten (het Rijk bepaalt jaarlijks de onderhoudsnorm waaruit de korporaties het onderhoud moeten bekostigen), terwijl in de commerciële huursektor het onderhoud vrij direkt uit de huurontvangsten moet worden betaald. De dynamische kostprijskalkulatie is daarop berekend, maar vooral bij oudere particuliere huurwoningen is de invloed van huurprijsbeheersing op het onderhoud van de woningvoorraad veel direkter en omvangrijker dan in de non-profit huursektor. In de non-profit huursektor moet per complex een onderhoudsfonds worden gevormd; in de commerciële huursektor wordt dit geheel aan het inzicht van de verhuurder overgelaten.

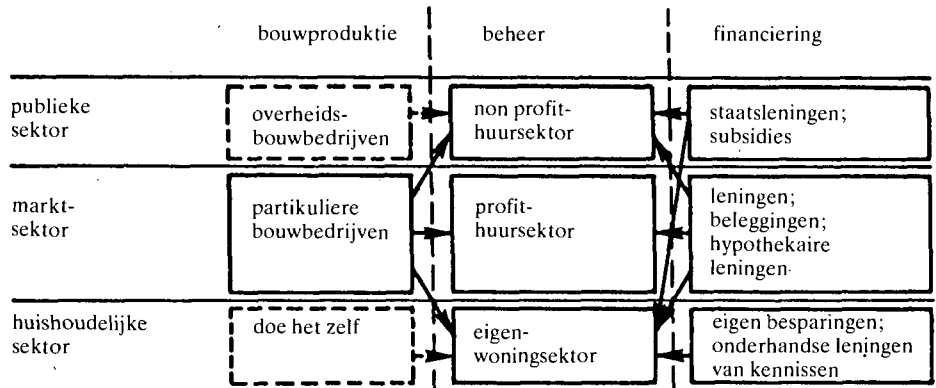
De non-profit huursektor is het minst marktkonform van de drie onderscheiden sektoren en tegelijkertijd het meest gebureaukratiseerd. Bij de ontwikkeling van woningwetwoningen en andere gesubsidieerde huurwoningen is de invloed van Rijk en gemeente groot: grondperceelprijzen worden getoetst, evenals de aanneemsommen en het woningontwerp. De voorwaarden voor Rijksfinanciering en subsidiëring worden stringent toegepast. De exploitatie van woningwetwoningen geschiedt onder de Rijksband, d.w.z. dat er een continue relatie is tussen het Rijk, dat als bank fungeert (objektsubsidies verstrekt, rentekonversies doorvoert, financiële verslagen controleert) en de woningkorporatie resp. het gemeentelijk woningbedrijf. Bij de woningtoewijzing spelen gemeentelijke huisvestingsbureaus en verhuurafdelingen van de korporaties of woningbedrijven een relatief grote rol. Een meer dan evenredig deel van Rijks- en gemeentelijke diensten die zich met het volkshuisvestingsbeleid bezighouden, is georiënteerd op de non-profit huursektor. De meest continue en intensieve politieke steun heeft de non-profit huursektor ondervonden van de PvdA,

veelal gesteund door de konfessionele partijen. Ook de vakbeweging, die zich niet altijd even intensief met volkshuisvestingsvraagstukken bezighoudt, laat in het algemeen een zekere voorkeur voor de non-profit huursector blijken.

3.5. Segmentatie van beleid en instituties

Niet alleen de woningvoorraad en de woningmarkt zijn sterk gesegmenteerd volgens de aangeduide drie sectoren, ook het beleid is in vergaande mate sektorspecifiek. In zekere zin zou men kunnen zeggen dat de indeling in sectoren een kristallisatie is van een politiek kompromis waarbij de volkshuisvesting de mikro-kosmos is van de gemengde economie die we in Nederland kennen. De non-profit huursector is een sterk door de overheid gestuurd systeem, dat overigens in de afgelopen decennia steeds meer marktconform is gaan werken. De commerciële huursector, nauw verstrengd met de kapitaalmarkt, is een primair door marktkrachten gestuurd systeem, dat door de overheid op een lossere wijze wordt beïnvloed. Tenslotte is er de eigen-woningsector, waarin naast de marktsector de informele sector van groot belang is bij de woningexploitatie. Deze sector wordt vooral via het fiscaal beleid wel sterk beïnvloed, maar van een directe overheidssturing kan men in deze sector nog het minst spreken.

Afb. 3.2: Gesegmenteerde volkshuisvesting: bouwproductie, beheer en financiering (volgens Priemus, 1983)



In afbeelding 3.2. brengen wij de gesegmenteerde volkshuisvesting schematisch in beeld door de verdeling in de sferen van bouwproductie, beheer en financiering te relateren aan de drie besluitvormingstypen die in het algemeen kunnen worden onderscheiden (publieke sektor, marktsektor, huishoudelijke sektor).

Bij deze afbeelding wordt in Priemus (1983, p. 18) de volgende kanttekening geplaatst: "Opmerkelijk is dat deze driedeling bij het *beheer* van de woningvoorraad zich duidelijk manifesteert, terwijl de *bouw* van woningen nagenoeg geheel in de marktsektor plaatsvindt. De publieke en informele sectoren spelen bij de totstandkoming van woningen slechts een ondergeschikte rol".

Opvallend is dat de institutionalisering en de belangenbehartiging in de volkshuisvesting zich in sterke mate *sektorgewijs* hebben ontwikkeld. Dat geldt het sterkst voor de koop- versus huursektor. De onophoudelijke debatten over de strijdvraag 'kopen-huren' kunnen niet los worden gezien van het streven van de afzonderlijke instituties om hun territorium te verdedigen of te vergroten. De standpunten die door hypotheekbanken en woningcorporaties worden verkondigd, zijn in dit opzicht zelden verrassend. Soms zet deze strijd zich zelfs binnen één institutie voort. Zo bundelt het AVBB het totale uitvoerende bouwbedrijf, waarvan een deel is georiënteerd op de non-profitverhuur (b.v. Progresbouw), terwijl andere

delen (b.v. NVOB) sterker zijn gericht op de marktsectoren. Terwijl Progresbouw en Neprom (= de Nederlandse vereniging van projektontwikkelingsmaatschappijen) pleiten voor handhaving van objekt- en subjeksubsidies en kontinuering van de overheidsverantwoordelijkheid voor het bouwen en wonen, kan men in het laatstgenoemde kamp pleidooien beluisteren voor een vèrgaande deregulering en een afschaffing van volkshuisvestingssubsidies. Afgezien van dergelijke discussies in een overkoepelende organisatie die alle drie sectoren moet bedienen (dezelfde positie geldt b.v. voor de architectenorganisaties BNA en NAG) zijn vele instituties gebonden aan een sektor, waaraan de belangen van de organisaties in sterke mate zijn gekoppeld. Deze sektorspecifieke bindingen zijn van groot belang voor het politiek krachtenveld waarin de volkshuisvesting opereert.

3.6. Nog enkele typeringen van het volkshuisvestingsstelsel

Naast de sektorindeling en de segmentatie, waarover in het voorgaande is uitgebreid, kan het Nederlandse volkshuisvestingsstelsel nog op andere wijzen worden getypeerd. Wij doen dit puntsgewijze.

1. Wettelijk is de volkshuisvesting een gedecentraliseerd beleidsveld met een primaire taak voor de gemeente. In de praktijk is de volkshuisvesting een gecentraliseerd beleidsveld, waarin de beleidsruimte voor de gemeente beperkt is. Afgezien van de relatie met de ruimtelijke ordening is de rol van de provincie bescheiden. Er wordt sinds enkele jaren gestreefd naar een grotere beleidsvrijheid voor de gemeenten en een versterking van de koördinerende rol van de provincie. Op het gebied van de stadsvernieuwing is dit proces thans het verst gevorderd. Gezien de zeer beperkte budgettaire betrokkenheid bij de stadsvernieuwing van andere ministeries dan VROM valt het begrip 'stadsvernieuwing' hier goeddeels samen met een deel van de volkshuisvesting. Buiten de sfeer van de stadsvernieuwing is de volkshuisvesting nog weinig gedecentraliseerd.
2. De centralistische opzet van het volkshuisvestingsbeleid kan primair worden verklaard uit het feit dat dit beleidsveld in krisistijden is geformeerd waarin zich evidente woningtekorten voordeden. Een eigentijdse rechtvaardiging voor een deel van deze centralistische kenmerken kan worden gevonden in de relatie met tal van centraal geformuleerde beleidsvelden, zoals het loon- en prijsbeleid, en het werkgelegenheidsbeleid. In het algemeen wordt door Bourne (1981) gewezen op de vele 'non-housing policies' die hun sporen nalaten in de volkshuisvesting.
Aktuele samenhangen van de volkshuisvesting met andere beleidsvelden en marktontwikkelingen zijn:
 - *kapitaalmarktontwikkelingen*: financiering van de volkshuisvesting, subsidiebeleid, woonuitgaven;
 - *inkomensontwikkelingen*: subjeksubsidies, woonuitgaven, woningbouwprogrammering;
 - *grondmarktontwikkelingen*: woningbouwprogrammering;
 - *werkgelegenheidsontwikkelingen*: bevordering stadsvernieuwing, groot onderhoud, terugploegregeling.
3. Het volkshuisvestingsstelsel is berucht als een wellicht overgereguleerd bestel, dat slechts voor een beperkt aantal ingewijden toegankelijk is. Pogingen om het bestel te liberaliseren, zijn in de jaren zeventig jammerlijk mislukt. Het netwerk van regelingen is zeer dicht. Aan de effectiviteit van deze regelingen wordt vooral buiten de kring van sektorspecialisten getwijfeld. Door de stijgende omvang van de volkshuisvestingssektor heeft de mening postgevat dat de volkshuisvesting zich goed leent voor deregulering en heroverweging. In de Miljoenennota 1985 is een nieuwe heroverwegingsronde huur- en subsidiebeleid aangekondigd, die moet leiden tot voorstellen die een

vermindering van de financiële bemoeienis van de overheid met de volkshuisvesting mogelijk moeten maken.

Tabel 3.1.: Voorbeelden van 'non-housing policies' die gevolgen hebben voor de volkshuisvesting (volgens Bourne)

Policy sector	Example(s) of policies	Possible impacts on housing
Transport	Emphasis on highway construction rather than public transit	Encouraged decentralized new suburban housing construction
Taxation	Exemption of personal residence from capital gains tax	Shifts personal investments into housing, increasing the housing consumption and price of housing
	Tax deductability for mortgage interest	Encourages greater housing consumption, particularly among higher income groups, and stimulates household relocation
Investment	Depreciation allowances investment tax shelters	Encourages new housing (rental) construction, devalues what is old
Industry and employment	Incentives to 'rationalize' industry, and to stimulate high technology industries	Encourages geographical concentration and reduces the demand for housing in disadvantaged areas
Fiscal and monetary	Regulating the economy through restrictions on credit	Leads to excessive cyclical fluctuations in housing supply
Social services	Returning institutional patients to the community	May create medical ghettos in private housing market
Environmental conservation standards	Environmental assessment of development projects	May delay new building and add costs through higher
Education	Location new schools and closing old ones	Adds to subtracts from the price and quality of housing in a school district
Welfare	Federal transfer payments	May encourage a concentration of poor households in older housing in central cities

4. De afhankelijkheid van marktontwikkelingen (kapitaal-, grond- en arbeidsmarkt; woningmarkt en woningbouwmarkt) is zo groot, dat een directe sturing van de volkshuisvesting niet goed mogelijk is. Vooral als er zich grote fluktuaties op één of meer van deze markten voordoen (rentestijging, stijging en daling van onroerend-goedprijzen e.d.), moet het volkshuisvestingsbeleid voortdurend en verregaand worden bijgesteld. Dit leidt tot de wenselijkheid van globale wetten (zoals de Woningwet) die via Algemene Maatregelen van Bestuur op een wisselende manier kunnen worden ingevuld, of zelfs tot overheidsactiviteiten die niet zijn ingebed in een ander wettelijk kader dan de Begrotingswet. De volkshuisvesting nodigt voortdurend uit tot politiek geschipper, om daarmee de markt te kunnen volgen. Dat geldt zowel voor de woningbouwprogrammering als voor het huur- en subsidiebeleid. Van een 'grand design' van het volkshuisvestingsbeleid kan alleen sprake zijn in uitzonderlijke gevallen, b.v. als er een algemeen woningtekort is: in een dergelijk geval manifesteert de vraagzijde van de markt zich niet al te sterk. Van een algemeen woningtekort kan niet meer worden gesproken. Mede daardoor zijn de beleidsmakers gedwongen, als zij succes willen bereiken, om marktconform te opereren.
5. Afgezien van internationale invloeden op de kapitaalmarkt is de volkshuisvesting een specifiek binnenlandse aangelegenheid. Bouwen is aan plaats gebonden; de bouwnijverheid is in overwegende mate een nationale, vaak zelfs regionale bedrijfstak. De volkshuisvestingsmarkt is in sterke mate tegen buitenlandse invloeden afgeschermd. Een negatief gevolg hiervan is dat er zich snel monopolistische tendenzen kunnen

voordoelen, zowel in de bouw zelf als in de vóórfasen van het bouwproces.

6. Volkshuisvesting is nauw verweven met ruimtelijke ordening. Het is geen toeval dat beide beleidssferen in Nederland en elders in één departement zijn ondergebracht. Deze verwevenheid manifesteert zich in juridische zin in het bestemmingsplan (en de exploitatie-opzet die van dit plan deel uitmaakt) en is vooral merkbaar op intraregionale schaal: stadsvernieuwingenbeleid, groeikernenbeleid, suburbanisatie. Een deel van de ingewikkelde procedures in de volkshuisvesting is het gevolg van de inbedding van de volkshuisvesting in het ruimtelijk beleid.
7. Recentelijk is er een toenemend verband waarneembaar tussen volkshuisvesting en energiebeleid. De sterk gestegen olie- en aardgasprijzen en de toeneming van het aandeel met c.v. uitgeruste woningen hebben geleid tot een stijging van de verwarmingskosten van woningen. Bewoners hebben de neiging huisvestingskosten uit te drukken in een breed woonlastenbegrip dat ook de stookkosten omvat. Stookkostenstijgingen hebben een woningmarkteffect dat vergelijkbaar is met het effect van hogere huren of koopsommen. Doordat stookkostenstijgingen niet door een subsidieverhoging worden gecompenseerd, is het effect van hogere stookkosten waarschijnlijk zelfs sterker dan het effect van een even grote huurverhoging. De gestegen stookkosten hebben geleid tot een streven naar individualisering van de stookkostenmeting, het verbeteren van de isolatie in de voorraad en (nog schuchter) tot een heroriëntatie van opdrachtgevers, architecten en bouwbedrijven op de energiebewuste ontwikkeling van nieuwbouw en woningverbetering.
8. Een relatie van toenemende betekenis is die tussen de volkshuisvesting en het milieubeleid. Het meest spraakmakend zijn de 'gifwijken' waarbij in de bodem zulke ernstige verontreinigingen zijn aangetroffen dat sloop van woningen wordt overwogen of het afgraven van de verontreinigde grond. Maar men denke ook aan de invloed van de Wet Geluidhinder en de veronderstelde invloed van zure regen op een aantal bouwmaterialen en bouwkonstrukties.

3.7. Slotopmerking

De hier aangeduide typering hebben goedgevoel betrekking op bindingen van het volkshuisvestingsbeleid, die soms nopen tot veranderingen in het beleid (als de omgeving verandert, moet het systeem mee veranderen) en die soms veranderingen in het beleid in de weg staan (als men het systeem wil veranderen, kan dat niet of nauwelijks als de omgeving niet verandert). Op deze bindingen komen wij in een nadere analyse nog terug.

4. MAATSCHAPPELIJKE KONTEKST VAN HET BELEID; KENMERKEN VAN DE WONINGMARKT

De volkshuisvesting is een maatschappelijke sektor die niet van andere maatschappelijke sectoren kan worden geïsoleerd. In Priemus (1983) wordt de volkshuisvesting getypeerd als een bedrijfskolom van de productie van woondiensten, beïnvloed door de volgende vier categorieën factoren:

- ruimtelijke determinanten;
- technische en economische determinanten;
- bestuurlijke, juridische en politieke determinanten;
- psychologische, sociologische, demografische en kulturele determinanten.

De relaties tussen het volkshuisvestingssysteem en de omgeving hangen samen met bijzonder kenmerken van de woningmarkt, die op hun beurt voortvloeien uit een aantal specifieke kenmerken van de woning:

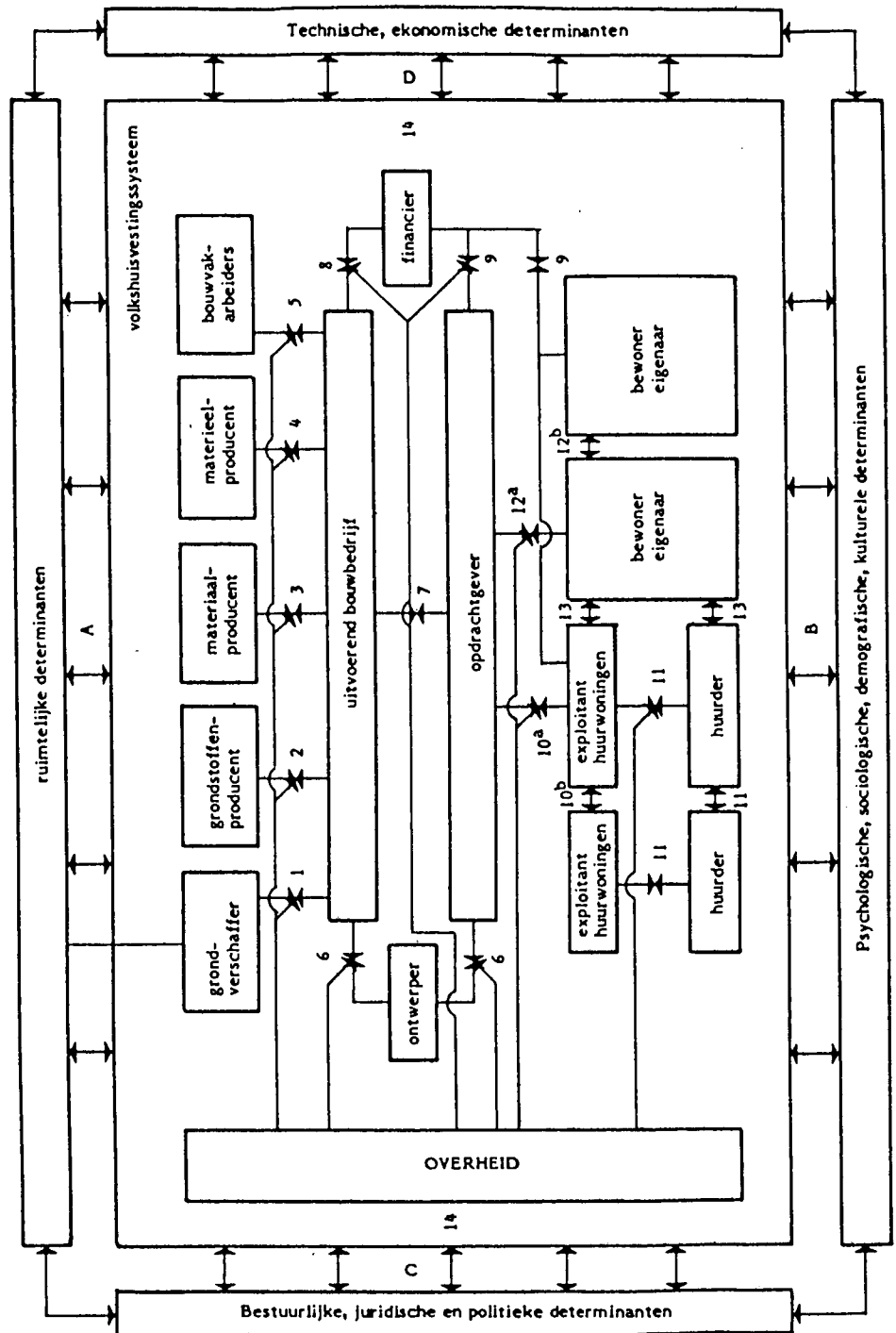
- de lange bestaansduur van (de meeste) woningen;
- de onmisbaarheid en de hoge prijs van woningen;
- de bijzondere functie van de woningen;
- de plaatsgebondenheid.

In afb. 4.1. wordt de bedrijfskolom van de productie van woondiensten weergegeven. We zien dat de volkshuisvesting vele markten omvat. Boven in de bedrijfskolom (vanaf het uitvoerend bouwbedrijf) zijn de woningbouwmarkt en de markt van utiliteitsbouw nauw verstrengeld: de bouwmarkt kent weinig echte gespecialiseerde bouwbedrijven. Speciaal op de volkshuisvesting georiënteerde participanten komen we onderin de bedrijfskolom tegen (vanaf de opdrachtgever). De woningmarkt is de aanduiding van vraag- en aanbodverhoudingen in dit onderste deel van de bedrijfskolom. De woningmarkt omvat de huizenmarkt (transactie van gebouwen) en de woondienstenmarkt (relatie tussen huurder en verhuurder).

In Priemus (1983) worden de bijzondere kenmerken van de woningmarkt uitvoerig geanalyseerd. Wij volstaan thans met een opsomming van enkele in het oog lopende trekken:

- het voorraadmarktkarakter van de woningmarkt;
- de geringe konsumentensovereiniteit, mede ten gevolge van de lange bestaansduur van woningen;
- prijsrigiditeit;
- heterogeniteit van de woningvoorraad; segmentatie in sectoren;
- ondoorzichtigheid van de markt, vooral voor vragers;
- de afwezigheid van volwaardige substituten;
- het grote aandeel in investeringen;
- de belangrijke invloed van rente als kostenfactor;
- het relatief grote beslag van het wonen op het budget van bewoners;
- de invloed van inkomens- en vermogensverdeling op de verschillen in de kansen op de woningmarkt;
- het verschil voor een deel van de bewoners tussen effectieve vraag en erkende woningbehoefte;
- de vermoedelijk omvangrijke indirecte en externe effecten van het wonen;
- veel concurrentie-beperkend gedrag op woningmarkt en woningbouwmarkt;
- de relatie tussen woningmarkt en arbeidsmarkt;
- de verstrengeling van woningen met de infrastructuur waardoor de woning voor een deel het karakter van een publiek goed heeft;

Afb. 4.1: Bedrijfskolom van de productie van woondiensten



– de allesbehalve perfecte mobiliteit op de woningmarkt door de economische en psychische kosten van een verhuizing. Ten opzichte van theoretische modellen als de markt van volledig vrije mededinging is de woningmarkt allesbehalve perfect.

De *ruimtelijke determinanten* van de volkshuisvesting hangen uiteraard samen met de binding van woningen aan de grond en met de lange bestaansduur van woningen en technische infrastructuur. De volkshuisvesting is hierdoor mede afhankelijk van de *grondmarkt* en het *grondbeleid*, en van *ruimtelijke processen* en *ruimtelijk beleid*. De veranderingen in lokatie

van werkgelegenheidsbronnen en voorzieningen, resp. de verkeers- en vervoersstromen laten hun sporen in de volkshuisvesting na.

De *technische ontwikkelingen* in het algemeen beïnvloeden de volkshuisvesting langs twee wegen: direkt en indirekt. Direkt hebben technische ontwikkelingen invloed op de volkshuisvesting door innovaties in het bouwproces of het woningbeheer, resp. de kenmerken van de woningen. Indirekt zijn er invloeden doordat de woning moet worden aangepast aan de groter wordende voorraad duurzame en niet-duurzame consumptiegoederen die men in of bij de woning wil opslaan (auto, t.v., geluidsapparatuur, huiscomputer etc.) en de voorzieningen die deze goederen in de woning vergen (elektriciteitsaansluiting e.d.).

De *ekonomische relaties* zijn zeer kompleks. Als de welvaart groeit, blijkt dit gepaard te gaan met een toenemende ruimteconsumptie. Ceteris paribus wenst men méér nieuwbouw, méér woningverbetering, méér onderhoud, méér woonruimte en een betere outillage als de welvaart hoger is. De kapitaalmarkt is van strategisch belang voor de volkshuisvesting, doordat het grootste deel van de bouwinvesteringen met vreemd vermogen wordt gefinancierd en de geldende rente en overige leningsvoorwaarden bepalend zijn voor de hoogte van de woonkosten. Een conjunktureel gunstige ontwikkeling heeft ook invloed op de doorstroming. Als het goed gaat en de vooruitzichten gunstig zijn, wordt er relatief veel verhuisd. Een nadelig effect van ekonomische groei voor de volkshuisvesting is de bouwkostenstijging die erdoor wordt bevorderd. Inflatie heeft een nog niet geheel doorgrond effect op de volkshuisvesting: het leidt tot een vergrote vraag naar eigen vermogen en tot een hogere huurtrend in de voorraad. Belangrijk is de werkgelegenheid die het bouwen, verbeteren en beheren van woningen schept resp. in stand houdt. Wanneer men de werkloosheid wil bestrijden, zijn de volkshuisvesting en de stadsvernieuwing attractieve beleidssectoren.

Vermeldenswaard is nog de wisselwerking tussen volkshuisvestingsbeleid en 'wooncultuur'. Het wonen is een van de belangrijkste sferen waarin burgers uitdrukking kunnen geven aan kulturele waarden die zij koesteren. De rol van architect, stedenbouwkundig ontwerper en welstandskommissies dient in dit verband met respect te worden vermeld.

De woningbouw vergt zo'n 10% van de nationale werkgelegenheid en via het zgn. uitstralingseffect nog eens zo'n 5%. Ongeveer de helft van alle nationale investeringen wordt door de woningbouw geleverd. Woningbouw bedraagt 10% bij aan het BNP. Door de omvang van dit bedrag, de lange duur dat investeringsmiddelen worden vastgelegd en de fixatie aan plaats hebben produktiebeslissingen in de sfeer van de volkshuisvesting al gauw een strategisch karakter. Externe effecten zijn eerder regel dan uitzondering. Dat het Rijk in deze aspecten alom in West-Europa sinds het eind van de negentiende eeuw aanleiding heeft gevonden om verantwoordelijkheden voor de volkshuisvesting te aanvaarden, is niet verwonderlijk. Dit is zelfs een belangrijk kenmerk van de volkshuisvesting geworden: in weinig sectoren kan men een zo intensieve wisselwerking tussen markt en beleid waarnemen.

Het voorgaande pretendeert niet een uitputtende, zorgvuldig uitgebalancerte analyse te geven van de maatschappelijke kontekst van het volkshuisvestingsbeleid. De greep die wij deden lijkt toereikend voor de konklusie dat de volkshuisvesting nauw verweven is met andere maatschappelijke velden. Het volkshuisvestingsbeleid van het Rijk wordt niet alleen in sterke mate beïnvloed door processen op woningbouw- en woningmarkt, maar via deze markten ook door maatschappelijke ontwikkelingen 'buiten' de sfeer van de volkshuisvesting. De ontwerper van instrumenten van volkshuisvestingsbeleid komt hierdoor steeds weer voor verrassingen te staan. Enerzijds beïnvloeden al deze maatschappelijke processen de uitkomsten van zijn beleid; anderzijds heeft zijn beleid tal van onvermoede neveneffecten die moeilijk konden worden voorzien. Een star volkshuisves-

tingsbeleid is in de geschetste kontekst ondoelmatig. De marges van het volkshuisvestingsbeleid zullen ruim moeten zijn, zodat flexibel kan worden ingespeeld op de vele genoemde en ongenoemde maatschappelijke processen die de volkshuisvesting mede bepalen.

5. NEDERLANDSE VOLKSHUISVESTING IN INTERNATIONAAL PERSPEKTIEF

Bepaalde trekken van de Nederlandse volkshuisvesting en het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid worden geprofileerd als men de Nederlandse situatie in internationaal perspectief plaatst. Nederland behoort tot de meest welvarende landen ter wereld. Het is dan ook geen toeval dat de Nederlandse volkshuisvesting mag worden gerekend tot de beste op deze aardbol. Volgens indicatoren als het aantal woningen per 1000 inwoners, de gemiddelde woninggrootte en het gemiddelde uitrustingsniveau van woningen scoort Nederland op de internationale ranglijst zeer hoog, evenals de V.S., West-Duitsland, Groot-Brittannië, Frankrijk, België en Skandinavië. Vooral het minimum-niveau ligt in Nederland relatief hoog, waarschijnlijk doordat onze sociale voorzieningen (nog) tot de beste ter wereld behoren. 'Echte' krotten beginnen schaars te worden in Nederland. De samenhang tussen welvaart en huisvestingsbeleid is zowel bij een vergelijking tussen bevolkingsgroepen binnen een land als bij een vergelijking tussen landen, opvallend groot. Een tweede typering is dat Nederland een sterk verstedelijkte samenleving is met woningen, gebouwd in een relatief hoge dichtheid. De meeste woningen maken deel uit van een stedelijke agglomeratie. Hiermee hangt waarschijnlijk samen dat Nederland, met andere landen vergeleken, een vrij groot aandeel huurwoningen in de woningvoorraad heeft en een relatief groot aandeel woningen in meergezinshuizen. Door het kunstmatige karakter van een groot deel van het Nederlands grondgebied (m.n. de polders), de realisering van tal van waterstaatkundige werken als kollektief goed en de hoge bevolkingsdichtheid, is het voeren van een ruimtelijk beleid in Nederland maatschappelijk langer en algemener geaccepteerd dan in andere Westeuropese landen. De volkshuisvesting is in Nederland nadrukkelijker in het ruimtelijk beleid ingebed dan in de meeste andere landen.

Terwijl de wereld-as Noord-Zuid de enorme invloed illustreert van de algemene economische welvaart op de kwaliteit van de volkshuisvesting, illustreert de as Oost-West de grote invloed van de dominerende economische en politieke orde op het gevoerde volkshuisvestingsbeleid. De Sowjet-Unie en zijn satellieten kennen een centrale economische planning, waarvan het bouwbeleid deel uitmaakt. De woningbouwprogrammering is in deze landen heel wat intensiever en rigider dan wij gewend zijn. Het prijsmechanisme heeft in de volkshuisvesting van deze landen nauwelijks een allokerende functie. De huren zijn er zeer laag; de overheidsdistributie moet het verdelingsvraagstuk bijna 'helemaal alleen' opknappen. De woningtekorten zijn in het algemeen buitengewoon groot. Leegstandgevaar dreigt hier in het geheel niet. In Nederland worden de huren wel gereguleerd, maar dat gebeurt in sterke mate marktkonform, waardoor er voor de overheidsdistributie slechts een aanvullende taak rest. Doordat de woningbouwprogrammering in Nederland niet is ingebed in een door de overheid gestuurde grondmarkt, kapitaalmarkt en arbeidsmarkt, noch in een alles omvattend investeringsbeleid, betekent woningbouwprogrammering in Nederland, zoals we in hoofdstuk 2 zagen, meer onderhandelen en coördineren dan sturen. In de V.S. daarentegen kent men in feite in het geheel geen federale woningbouwprogrammering. Financiële steun wordt in deze markteconomie vooral geleverd via fiskale faciliteiten en in veel mindere mate via de in Nederland zo populaire subsidiestromen. De V.S. kent wel een public housing sector, maar deze omvat, ruim gerekend, niet meer dan 4% van de gehele woningvoorraad. Binnen deze sterk gestigmatiseerde sektor heerst een volstrekt niet-marktkonforme huurstelling: men

betaalt er naar draagkracht, niet alleen de kale huur maar ook de stook- en servicekosten.

De gesegmenteerde Nederlandse volkshuisvesting die wij in hoofdstuk 3 beschreven, is een fraaie weerspiegeling van de gemengde politieke en economische orde die Nederland kent. De Nederlandse eigen-woningsector is een exponent van de marktsector, de non-profithuursector (vooral het gemeentelijk woningbezit) staat sterk onder invloed van het overheidshandelen. Het instituut 'woningcorporatie' is een unieke Nederlandse institutie op het snijvlak van publiek- en privaatrecht, strenger gereguleerd dan de Amerikaanse vrije markt, maar veel vrijer dan de Russische staatsplanning. De Nederlandse volkshuisvesting lijkt nog het meest op de volkshuisvesting in Skandinavië, maar op een aantal punten blijven er bijzondere kenmerken:

- een sterke landelijke huurdersvereniging zoals in Zweden, ontbreekt in Nederland in feite (het Nederlands Verbond van Huurders maakt thans een opmerkelijke groei door, maar was tot nu toe slechts van beperkte betekenis);
- de koöperatie van woningeigenaars, zoals deze in b.v. Noorwegen en Canada ruim is verbreid, is in Nederland nauwelijks van de grond gekomen;
- een kanalisering van de financiering van het eigen-woningbezit (zoals de Engelse Building Societies of de Duitse Bausparkasse) ontbreekt in Nederland;
- een sekundaire hypotheekmarkt, zoals de V.S. deze kent, ontbreekt in Nederland;
- exploitatieproblemen in naoorlogse gesubsidieerde woningcomplexen komen niet alleen in Nederland voor maar ook in andere landen waar dergelijke complexen zijn gebouwd en waar nu een ruime woningmarkt heerst (V.S., Groot-Brittannië, Zweden, Frankrijk, W-Duitsland). In landen waar deze complexen nauwelijks zijn gebouwd (b.v. België) kent men dergelijke problemen niet of nauwelijks, evenmin als in landen waar de woningmarkt zeer krap is (Oost-Europa).

Wanneer de volkshuisvesting in Nederland wordt vergeleken met landen die een vergelijkbaar welvaartsniveau, een vergelijkbare politiek-economische orde hebben, en een min of meer gemeenschappelijke geschiedenis (de EEG-landen), valt de grote overeenkomst in de globale ontwikkeling van de volkshuisvesting en het volkshuisvestingsbeleid op:

- na 1945 is men overal gestart met een omvangrijk woningtekort, een bevrozing van huren, een centrale woningbouwkontingentering en een strafwoningdistributiebeleid; in de jaren vijftig bepaalde het loon- en prijsbeleid het huurbeleid in sterke mate;
- de nadruk heeft overal in de jaren 50 en 60 gelegen op de omvang van de nieuwbouw, later kreeg de kwaliteit meer aksent;
- geleidelijk aan heeft men overal een liberalisering van huren of een meer marktkonform huurbeleid ingevoerd, waarin de huurharmonisatie een grote rol speelde;
- in de loop van de jaren zestig heeft men in een aantal Westeuropese landen industriële gietbouw- en zware-montagebouwmethoden gepropageerd, waarmee grote nieuwbouwwijken zijn gerealiseerd. In de meeste landen in West-Europa werden nieuwbouwwerkreords gevestigd omstreeks 1973. Daarna trad een meestal ongelijkmatige daling in;
- in de tweede helft van de jaren zeventig werd West-Europa door inflatie geteisterd. In die periode steeg de vraag naar koopwoningen sterk. De kooprijzen stegen per jaar enorm, in de nieuwbouw steeg het aandeel van de koopwoningen scherp;
- omstreeks 1980 werd de economische crisis in de meeste Westeuropese landen het hevigst gevoeld. De koopsector stortte ineen; het aksent verschoof naar de huursektor;

- in de jaren zestig kwam in West-Europa de stadsvernieuwing op, eerst in de vorm van kaalslag, later meer in de vorm van zorgvuldig gefaseerde, kleinschalige nieuwbouw en rehabilitatie;
- alom doemt nu het perspectief op van een verdere daling van de nieuwbouw en een grotere nadruk op voorraadbeheer;
- in de jaren zestig zien we in de meeste Westeuropese landen de introductie van subjektsubsidies naast de objektsubsidies die al sinds de Tweede Wereldoorlog (of eerder) bestonden;
- overal in West-Europa zien we overheden die bezuinigen; die bezuinigingsdrang brengt ook de volkshuisvesting in het nauw. Subsidies worden alom neerwaarts aangepast. In Groot-Brittannië worden op grote schaal council-woningen aan bewoners verkocht, die gebruik maken van het recent toegekende 'right to buy'. Deze bezuinigingsstrategie is door de Nederlandse overheid niet beproefd.

Wanneer we de grote lijnen bezien van de volkshuisvestingsontwikkeling in de Westeuropese landen, dringt de konklusie zich op dat de beleidsmakers overal min of meer voor dezelfde opgave hebben gestaan, en daarbij niet zelden tot soortgelijke oplossingen zijn gekomen. Op dit moment heeft de Nederlandse volkshuisvesting het in vergelijking met andere Westeuropese landen extra moeilijk door de effecten van de relatief hoge aanwas van de bevolking, die tot het eind van de jaren zestig plaatsvond. De in die tijd geboren landgenoten melden zich thans als starters op de woningmarkt en de arbeidsmarkt. Mede door deze demografische achtergrond is de werkloosheid in Nederland thans hoog terwijl ook de nieuwbouwproductie (nog) hoog is in vergelijking met andere Westeuropese landen. De algemene verwachting is dat de groei van de woningbehoefte omstreeks 1990 aanzienlijk zal afnemen. Het zal dan veel moeilijker zijn om via de nieuwbouw de volkshuisvesting te sturen (woningbouwprogrammering, huurvaststelling nieuwbouw, huurharmonisatie, doorstromingsbevordering). De verder voortgeschreden liberalisering van het volkshuisvestingsbeleid in andere Westeuropese landen zou kunnen samenhangen met de moeilijker stuurbaarheid van voorraadprocessen die daar thans meer domineren dan bij ons. Dit perspectief kan ons te denken geven.

6. PROBLEEMSTELLING SAMENGEVAT

Dit eerste deel 'Inleiding en probleemstelling' vormt het voorgerecht voor de hoofdschotel van deze studie. Duidelijk is dat het actuele Nederlandse volkshuisvestingsbeleid niet uit de lucht is komen vallen. Er is een belangrijke historische dimensie. Instrumenten en instituties zijn in het verleden gevormd en hebben een (onmisbare?) plaats in het volkshuisvestingsstelsel veroverd. Een vluchtige vergelijking met de ontwikkeling van de volkshuisvesting en het volkshuisvestingsbeleid in andere landen leert dat het volkshuisvestingsbeleid in vérgaande mate een afgeleide is van de algemene politieke en economische orde en van algemene economische en demografische ontwikkelingen. De vraag- en aanbodverhoudingen op de woningmarkt hebben sinds 1945 in verschillende Westeuropese landen een gelijksoortige ontwikkeling doorgemaakt. In grote lijnen heeft men daarop in het beleid met gelijksoortige maatregelen gereageerd. Er zijn in de uitwerking van het beleid talloze verschillen tussen landen onderling, maar de overeenkomsten zijn in de hoofdlijnen van het beleid opvallender. De volkshuisvesting hangt samen met tal van maatschappelijke processen. Het past niet in de ten onzent geldende gemengde politieke en economische orde om marktprocessen over de hele linie buiten werking te stellen en de grondmarkt, de kapitaalmarkt en de arbeidsmarkt centraal te plannen. Doordat de volkshuisvesting is ingebed in dit soort markten, die telkens weer verrassingen bieden en die deels internationale dimensies hebben (dit geldt vooral voor de kapitaalmarkt), is het onmogelijk om de volkshuisvesting in wetten vast te nagelen, op langere termijn een optimale woningbouwproductie te plannen, exakte normwoonquoten te handhaven, het woonrecht voor iedereen werkelijk te garanderen etc. De volkshuisvesting wordt door de overheid zo goed en zo kwaad als het gaat bijgestuurd; de uitkomst van deze pogingen is niet de vrucht van autonome beleidsdoelstellingen, maar de resultante van een complexe interactie tussen Rijksbeleid, provinciaal beleid en gemeentelijk beleid, tussen volkshuisvestingsbeleid en beleid in andere sferen, en tussen beleid en markt. Noch het beleid noch de markt zijn homogene eenheden. De volkshuisvesting bestaat uit vele deelmarkten die samenhangen met tal van niet-volkshuisvestingsmarkten. Met betrekking tot het beleid onderscheidde men het beleid in verschillende sectoren, en binnen de volkshuisvesting in verschillende, meestal zwak geïntegreerde beleidsvelden. Voorts beseffe men dat de relatie tussen het Rijksbeleid, het provinciaal beleid en het gemeentebestuur veel kenmerken vertoont van een onderhandelingsproces: ook in de beleidsvoering zelve spelen marktprocessen een niet te verwaarlozen rol.

Deze schets maakt duidelijk dat het voor het voeren van volkshuisvestingsbeleid niet voldoende is om alleen maar te willen. Dat wat politici willen, wordt door tal van weerbarstige processen gefrustreerd. De tegenovergestelde konklusie, nl. dat de 'politiek' er niet toe doet, omdat er in feite geen marge is voor het voeren van een volkshuisvestingsbeleid, lijkt evenwel te somber. Er blijken wel degelijk marges te zijn voor het voeren van een volkshuisvestingsbeleid. Wat in paragraaf 2.2.5. 'schipperen' werd genoemd, kan men – positiever geformuleerd – ook aanduiden als een slagvaardig beleid. Om deze marges te kunnen benutten is een flexibel beleid nodig dat instrumenteel op de juiste wijze wordt ondersteund. Het is de vraag of het huidige en vooral het op stapel staande (wettelijke) instrumentarium het meest geschikt is om deze marges te benutten. De vrees dat delen van dit instrumentarium eerder een belemmering vormen voor het inspelen op veranderingen dan een ondersteuning staat aan de basis van deze studie. Welke marges van volkshuisvestingsbeleid biedt het

huidige instrumentarium? In hoeverre worden deze marges door wettelijke instrumenten, die thans worden voorbereid en voorgesteld, verbreed of versmald? In hoeverre moeten en hoe kunnen deze marges, in het licht van de te verwachten algemeen-maatschappelijke en woningmarkt-ontwikkelingen en de na te streven doelen worden vergroot? Dat is de vraagstelling die in het navolgende centraal zal staan.

II. DOELSTELLINGEN, INSTITUTIES EN INSTRUMENTEN

7. VELDEN VAN VOLKSHUISVESTINGSBELEID

Het is gebruikelijk om te spreken van het volkshuisvestingsbeleid van het Rijk of de gemeente, waarmee de suggestie wordt gewekt dat het om een eenvoudig, redelijk geïntegreerd beleidsveld gaat. De praktijk is echter minder fraai. Op het lokale niveau blijkt de volkshuisvestingssector sterk verkokerd te zijn door een opdeling van velden over verschillende diensten en sekretarie-afdelingen en vaak ook over meer wethouders. Op het nationale niveau doet zich een zelfde soort fragmentatie voor. Tenslotte is er sprake van een zekere fragmentatie van het gehele veld over de drie overheidsniveaus – Rijk, provincie en gemeente – en over publieke en private instituties. In het nu volgende proberen wij de mozaïekstukjes aan te geven die samen het eufemisme 'volkshuisvestingsbeleid' kunnen vormen.

Een eerste ruwe indeling in beleidssferen is die in *bestemming, inrichting en beheer*. Deze indeling heeft primair betrekking op de ruimtelijke ordening, maar is ook voor de volkshuisvesting relevant. In de fase van de bestemming van grond zijn de beleidsvelden *ruimtelijke ordening, grondbeleid* en *onteigeningsbeleid* van belang op de diverse schaalniveaus (struktuurschetsen, streekplannen, struktuurplannen, bestemmingsplannen). Binnen deze sfeer worden vaak nog bepaalde aspecten onderscheiden zoals het *groeikernenbeleid*, het *kleine-kernenbeleid* en het *verstedelijkingsbeleid*. Ook het herinrichtingsbeleid kan op het niveau van het ruimtelijk beleid worden beschouwd: *landinrichtingsbeleid, stedelijk inrichtingsbeleid* en grote delen van het *stadsvernieuwingsbeleid* kunnen ertoe worden gerekend. Het beheer is tot nu toe een wat verwaarloosd beleidsterrein. Het aksent ligt hierbij vooral op het lokaal beleid, waarbij de eigenaren primair verantwoordelijk zijn voor het beheer van hun onroerend goed. Recentelijk begint de term *stedelijk beheer* in zwang te komen.

In de sfeer van de inrichting passen het *bouwbeleid* en de *woningbouwprogrammering*. Deze beide beleidsvelden hangen nauw samen met marktontwikkelingen en zijn bij uitstek interorganisatieel. In het grensvlak van inrichting en beheer treffen we het *woningverbeteringsbeleid* (renovatiebeleid, rehabilitatiebeleid).

Een van de kernen van de volkshuisvesting wordt gevormd door het *huur- en subsidiebeleid*, dat nog altijd een sterk centralistisch karakter heeft.

Men kan binnen deze verzamelaanduiding nog onderscheiden:

- *huurvaststellingsbeleid* (van nieuwe en verbeterde woningen);
- *huuraanpassingsbeleid* (huurharmonisatiebeleid) in de voorraad;
- *objektsubsidiebeleid* m.b.t. de huursektor;
- *individuele-huursubsidiebeleid*;
- *financieringsbeleid*;
- *premiebeleid* m.b.t. de eigen-woningsektor.

Vooraf in de eigen-woningsektor, formeel buiten de beleidsverantwoordelijkheid van de Minister van VROM, is het *fisikaal beleid* van belang (huurwaardeforfait, aftrek hypotheekrente, aftrekbaarheid groot onderhoud en schilderwerk, overdrachtsbelasting, vermogensbelasting, BTW). Een deel van de woonuitgaven in ruime zin valt onder jurisdictie van lagere organen resp. de nutsbedrijven: stookkosten, elektriciteitstarieven, water, verontreinigingsheffing, e.d. Ook de onroerend-goedbelastingen, door de Belastingdienst geïnd, zijn van belang in het kader van een beleidsveld dat het vorige overkoepelt en in feite niet bestaat: het *woonlastenbeleid*.

Een heel eigenzinnig beleidsveld, tot voor betrekkelijk kort buiten de verantwoordelijkheid van VROM gelegen, is het *woonruimtebeleid*, dat zich in sterke mate afspeelt op het lokale niveau in een wisselwerking tussen gemeente, verhuurders en woningzoekenden. De woonruimteverdeling (waartoe ook beleidssferen kunnen worden gerekend als het *leegstandsbeleid*, het *vorderingsbeleid* en het *ontruimingsbeleid*, die sterk gelieerd zijn aan het openbare-orde-beleid) behoort tot de sfeer van het woningbeheer. Het *kwaliteitsbeleid* behoort hiertoe goeddeels ook, hoewel de praktijk leert dat het kwaliteitsbeleid vooral pleegt te worden gevoerd in relatie tot nieuwbouw en woningverbetering. Dit geldt bijvoorbeeld sterk voor een aspect van het kwaliteitsbeleid: het *welstandsbeleid*. Voor de kwaliteitsontwikkeling in de voorraad zijn vooral het *aanschrijvingsbeleid* (gemeentelijk georiënteerd), het *onderhoudsbeleid* (gewoonlijk dat van de beheerders), het *splitsingsbeleid* en het *sloopbeleid* van belang.

Transakties van woningen zijn zelden te identificeren als beleidsveld. In uitzonderingssituaties kan men spreken van een gemeentelijk *aankoopbeleid*. Partikuliere verhuurders pogen soms wel een *afstotingsbeleid* te voeren; enkele gemeenten proberen een beleid te formuleren met betrekking tot de verkoop van woningwetwoningen, maar in het algemeen weet het openbaar bestuur met de koop en verkoop van woningen niet veel raad.

Met het voorgaande zijn waarschijnlijk niet alle beleidsvelden compleet gespecificeerd. Wanneer andere dwarsdoorsneden worden toegepast, stuit men bijvoorbeeld op het *inspektiebeleid* (van de Inspecteurs van de Volkshuisvesting), het *toezicht* op de woningcorporaties (door Rijk en gemeente) en het *toelatingsbeleid* m.b.t. de woningcorporaties. Men kan ook een onderscheid maken in speciale *aandachtsgroepen* of *doelgroepen* en het beleid specificeren m.b.t. ouderenhuisvesting, jongerenhuisvesting, studentenhuysvesting, woonschepen, woonwagens, woongroepen, gehandicapten, minderheden etc. Bij dergelijke beleidsvelden pleegt het huisvestingsbeleid een onderdeel te zijn van een meer algemeen geformuleerde subjektgerichte beleidssector als het ouderenbeleid of het minderhedenbeleid.

In de analyse die in deze studie wordt ondernomen, wordt niet het complete mozaiek belicht. De nadruk zal vallen op twee klassieke volkshuisvestingspeerpunten: het huur- en subsidiebeleid en de woningbouwprogrammering. Daarnaast zal enige nadere aandacht worden geschonken aan het woonruimtebeleid. Men realiseert zich dat daarmee slechts enkele grote brokstukken worden belicht uit de verzameling brokken die samen het volkshuisvestingsbeleid vormen. Wanneer we het totale mozaiek aanschouwen, kunnen we tot de volgende typering komen:

- het volkshuisvestingsbeleid is tot nu toe sterk gericht op de produktie (nieuwbouw, later ook verbetering) en op de non-profit-huursektor;
- de eigen-woningsektor is als objekt van volkshuisvestingsbeleid steeds onderbelicht gebleven. De formele bevoegdheden van de Minister van VROM op dit gebied zijn opvallend gering;
- de woningbouwkontigentering en het huur- en subsidiebeleid zijn sterk op het landelijk niveau gerichte beleidsvelden; de ontwikkeling van woningbouw- en verbeteringsprojekten, de woonruimteverdeling en het technisch woningbeheer spelen zich primair op het lokale niveau af;
- tot nu toe komt de provincie er in de volkshuisvesting nauwelijks aan te pas. Via het ruimtelijk beleid en - sinds kort - via de woningbouwprogrammering begint daarin enige verandering te komen.

8. DOELEN VAN VOLKSHUISVESTINGSBELEID

8.1. Inleiding

In de jaren zeventig is door onderzoekers en beleidsvoerders een zwaar akcent gelegd op de doelen van beleid. Men zag veel in een aanzienlijke rationalisering van de beleidsvoering. In dat kader stelde men zich ook voor om per beleidssector doelstellingenstructuren op te stellen, die het mogelijk zouden maken om van een algemeen aanvaarde hoofddoelstelling een aantal subdoelstellingen en enkelvoudige doelstellingen af te leiden, waarop dan weer beleidsinstrumenten logischerwijze zouden aansluiten. Een duidelijk voorbeeld van deze benadering treffen we aan in het rapport *'Doelstellingen van het Departement van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening'* van de Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse (COBA), Den Haag (Staatsuitgeverij), februari, 1980.

Het is echter niet gelukt om de in het vooruitzicht gestelde programmastructuur op te stellen, hoewel Versteegen (laatstelijk in Versteegen, 1985) verdienstelijke pogingen heeft ondernomen om relaties te leggen tussen instrumenten en doelen van volkshuisvesting. In de jaren tachtig is het werken aan zo'n structuur doorkruist door de steeds grimmiger noodzaak om de budgettaire konsekventies van tal van instrumenten aan te passen aan de ongunstiger wordende perspectieven van 's Rijks financiën.

Het gevolg is dat de tot nu toe verschenen doelformuleringen overwegend vaag, poly-interpretabel en niet meetbaar zijn. Van de door de COBA gepropageerde 'deductieve methode' blijkt weinig of niets terecht te zijn gekomen.

Toen de instrumenten van volkshuisvestingsbeleid werden ontwikkeld (grotendeels in en vlak na de Tweede Wereldoorlog), geschiedde de doelformulering veelal impliciet. Van den Doel (1972) moest een nauwkeurige beleidsdocumentenanalyse uitvoeren om de doelen van volkshuisvestingsbeleid te kunnen ontcijferen. Een expliciete doelformulering treffen we voor het eerst aan in Udink en Buck (1972). Wanneer men de deductieve methode in de praktijk expliciet gaat toepassen, zijn de instrumenten er al. Men blijkt geen instrumenten van beleidsdoelen af te leiden, maar veeleer beleidsdoelen te vinden bij reeds bestaande instrumenten. In de loop der tijd blijken de doelen, die gerelateerd worden aan bepaalde instrumenten, te verschuiven (zie b.v. huurprijnsbeheersing, objektsubsidiëring, woonruimteverdeling). Bij het doen van politieke keuzen uit alternatieve pakketten van beleidsinstrumenten kan de specificatie van de doelen niettemin een nuttige functie vervullen, ook al kunnen de pretenties van de beleidsanalytici uit de jaren zeventig in de verste verte niet worden waargemaakt.

8.2. Doelstellingenschema volkshuisvestingsbeleid volgens COBA (1980)

Na Udink en Buck (1972) zien we hoe steeds meer aandacht wordt besteed aan de formulering van beleidsdoelen. De Nota huur- en subsidiebeleid (1974) probeert een aantal doelen te specificeren, maar de meest imposante doelstellingenstructuur werd voorlopig geleverd door het Structuurschema Volkshuisvesting, dat in 1977 als beleidsvoornemen werd gepubliceerd en enkele jaren later formeel werd ingetrokken.

Toen het Structuurschema van de baan was, resteerde alleen het doelstellingenschema van de COBA als politiek geautoriseerde formulering van volkshuisvestingsdoelen.

Bij de formulering van doelstellingen in deel d van het Structuurschema Volkshuisvesting heeft de analyse van COBA (1980) een belangrijke rol gespeeld. Toch zijn er niet-onbelangrijke verschillen tussen de formulering in COBA (1980) en die in deel d. Voorts zijn er in COBA (1980) enkelvoudige doelstellingen aangegeven, terwijl deel d van het Structuurschema zich niet waagt aan zo'n verdergaande specificatie. Zonder verder commentaar laten wij nu het doelstellingenschema volkshuisvestingsbeleid volgens COBA (1980) volgen.

Doelstellingenschema Volkshuisvestingsbeleid (volgens COBA, 1980)

HOOFDDOELSTELLING 'het bevorderen van een optimale woonsituatie voor alle inwoners'

SUBDOELSTELLINGEN 1e ORDE

- 1.1. Het bevorderen van een voldoende en gedifferentieerd *aanbod* van goede woonvoorzieningen
- 1.2. Bevorderen dat gedifferentieerde woon*behoeften* tot uitdrukking kunnen worden gebracht.
- 1.3. Het bevorderen van een goede afstemming tussen het aanbod van woonvoorzieningen en de woonbehoeften

SUBDOELSTELLINGEN 2e ORDE

- 1.1.1. Bevorderen dat op de juiste tijd voldoende woningen beschikbaar zijn
- 1.1.2. Het bevorderen van een juiste plaatskeuze van woningen
- 1.1.3. Bevorderen dat nieuwe woonvoorzieningen voldoen aan eigentijdse eisen
- 1.1.4. Bevorderen dat bestaande woonvoorzieningen tenminste voldoen aan minimale kwaliteitseisen
- 1.1.5. Het bevorderen van de verscheidenheid in het aanbod van woonvoorzieningen
- 1.1.6. Bevorderen dat woonvoorzieningen tot stand worden gebracht tegen zo laag mogelijke kosten

- 1.2.1. Bevorderen dat de vraag naar een woonvoorziening die meer in overeenstemming is met de behoeften, wordt geactiveerd
- 1.2.2. Het bevorderen van de betaalbaarheid van het wonen voor bepaalde inkomensgroepen

- 1.3.1. Het bevorderen van doorzichtigheid van en evenwichtige machtsverhoudingen op de voor de volkshuisvesting relevante deelmarkten
- 1.3.2. Het bevorderen van een billijke toewijzing van woonruimte
- 1.3.3. Het bevorderen van een voldoende verband tussen de huurprijs en de kwaliteit van woonvoorzieningen

ENKELVOUDIGE DOELSTELLINGEN

AANBOD

- 1.1.1.1. Bevorderen dat op de juiste tijd voldoende woningen zijn verbeterd;
- 1.1.1.2. Bevorderen dat op de juiste tijd voldoende woningen zijn vervangen;

- 1.1.1.3. Bevorderen dat op de juiste tijd voldoende nieuwe woningen aan de voorraad zijn toegevoegd;
- 1.1.1.4. Bevorderen dat zoveel mogelijk goede woningen hun woonfunctie behouden;
- 1.1.2.1. Het bevorderen van een juiste verdeling van de woningproductie over de woonkernen;
- 1.1.2.2. Het bevorderen van een woonbestemming van daarvoor in aanmerking komende stedelijke gebieden;
- 1.1.2.3. Het bevorderen van een passende woningdichtheid in de onderscheidene woongebieden;
- 1.1.3.1. Bevorderen dat nieuwe woningen voldoen aan eigentijdse bouwtechnische eisen;
- 1.1.3.2. Bevorderen dat nieuwe woningen voldoen aan eigentijdse woontechnische eisen;
- 1.1.3.3. Bevorderen dat nieuwe woningen passen in de omgeving;
- 1.1.3.4. Het bevorderen van een leefbare omgeving van nieuwe woningen;
- 1.1.4.1. Bevorderen dat bestaande woningen tenminste voldoen aan minimale bouwtechnische eisen;
- 1.1.4.2. Bevorderen dat bestaande woningen tenminste voldoen aan minimale woontechnische eisen;
- 1.1.4.3. Bevorderen dat verbeterde woningen passen in de omgeving;
- 1.1.4.4. Het bevorderen van een leefbare omgeving van bestaande woningen;
- 1.1.5.1. Bevorderen dat het aanbod van woningen in voldoende mate naar grootte is gedifferentieerd;
- 1.1.5.2. Bevorderen dat het aanbod van woningen in voldoende mate naar woonvorm is gedifferentieerd;
- 1.1.5.3. Bevorderen dat het aanbod van woningen in voldoende mate naar type is gedifferentieerd;
- 1.1.5.4. Bevorderen dat het aanbod van woningen in voldoende mate naar gebruiksmogelijkheden is gedifferentieerd;
- 1.1.5.5. Bevorderen dat het aanbod van woningen in voldoende mate naar beheersvorm is gedifferentieerd;
- 1.1.5.6. Bevorderen dat het eigen karakter van bestaande woonvoorzieningen, voorzover positief ervaren, blijft gehandhaafd;
- 1.1.5.7. Het bevorderen van verscheidenheid in de woonomgeving;
- 1.1.6.1. Bevorderen dat nieuwe woningen worden tot stand gebracht tegen zo laag mogelijke kosten;
- 1.1.6.2. Bevorderen dat verbeteringen aan bestaande woningen worden tot stand gebracht tegen zo laag mogelijke kosten;
- 1.1.6.3. Bevorderen dat de woonomgeving wordt tot stand gebracht tegen zo laag mogelijke kosten;
- 1.1.6.4. Bevorderen dat verbeteringen aan de woonomgeving worden tot stand gebracht tegen zo laag mogelijke kosten.

VRAAG

- 1.2.1.1. Bevorderen dat de vraag naar een woonomgeving die wat betreft de kwaliteit meer in overeenstemming is met de behoeften wordt geactiveerd;
- 1.2.1.2. Bevorderen dat de vraag naar een woonvoorziening die qua grootte meer in overeenstemming is met de behoeften wordt geactiveerd;
- 1.2.1.3. Bevorderen dat de vraag naar een woonvoorziening die meer is aangepast aan behoeften die het gevolg zijn van lichamelijke kenmerken wordt geactiveerd;
- 1.2.1.4. Bevorderen dat de vraag naar een woonvoorziening die wat betreft de beheersvorm in overeenstemming is met de behoeften wordt geactiveerd;

- 1.2.2.1. Het bevorderen van een aanvaardbare verhouding tussen inkomens en woonlasten in de huursector;
- 1.2.2.2. Het bevorderen van de betaalbaarheid van het eigenwoningbezit voor de lagere inkomensgroepen.

AFSTEMMING VAN VRAAG EN AANBOD

- 1.3.1.1. Het bevorderen van doorzichtigheid op de woningbouw-, woningverhuur- en woningverkoopmarkt;
- 1.3.1.2. Het bevorderen van evenwichtige machtsverhoudingen op de woningbouw-, woningverhuur- en woningverkoopmarkt;
- 1.3.2.1. Bevorderen dat bij de toewijzing van woningen wordt rekening gehouden met de onderling verschillende behoeften van alle groepen bewoners;
- 1.3.2.2. Bevorderen dat bij de toewijzing van woningen in stadsvernieuwingsgebieden bij voorrang wordt rekening gehouden met de belangen van de aanwezige bewoners;
- 1.3.3.1. Het bevorderen van een voldoende verband tussen huurprijs en kwaliteit van bestaande woningen;
- 1.3.3.2. Bevorderen dat de huurprijs van nieuwe woningen aansluit op de gewenste prijsstructuur van bestaande woningen;
- 1.3.3.3. Bevorderen dat de huurprijs van verbeterde woningen aansluit op de gewenste prijsstructuur van bestaande woningen;
- 1.3.3.4. Het bevorderen van een prijsniveau van woonvoorzieningen, dat ook recht doet aan die maatschappelijke factoren, die niet voldoende in de marktprocessen doorwerken.

8.3. Slotopmerking

De deduktieve methode, waarbij men het gewenste beleidsinstrumentarium logisch afleidt van een consistent doelstellingenschema, is een doodlopende weg gebleken. Doordat er zeer belangrijke invloeden zijn van algemene economische ontwikkelingen en beleidsvelden buiten de volkshuisvesting op de mate waarin zich bepaalde volkshuisvestingsproblemen manifesteren, is het ondoenlijk om voor eens en altijd concrete doelen en bijbehorende instrumenten vast te stellen. Bovendien is het formuleren van doelen en het aangeven van prioriteiten een sterk politiek geladen kwestie. Volgens sommigen gaat het om het leggen van een grondslag voor een duidelijke politieke keuze; volgens anderen is het juist van belang om het overheidsbeleid te doen funderen op zodanig evidente en vage formuleringen dat niemand er tegen kan zijn.

Voorlopig gaan we ervan uit dat er ook in de toekomst beleidspretenties zullen zijn, waaraan men een sturend effect op het te voeren beleid zal willen toekennen. Deze beleidspretenties zullen soms in de vorm van min of meer absolute doelen worden geformuleerd, maar vaak ook een gewenste wijziging aangeven ten opzichte van de uitkomsten van marktprocessen of ongewijzigd beleid. Bij het formuleren en herformuleren van doelen zullen steeds relaties moeten worden gelegd met bestaande of te ontwikkelen beleidsinstrumenten, zowel binnen als buiten de volkshuisvestingssector. Bovendien zullen de (interne) beleidsdoelstellingen voor de volkshuisvesting getoetst moeten worden aan de in dit verband van belang zijnde doelstellingen buiten de volkshuisvesting.

9. INSTITUTIES EN BELANGEN IN DE SFEER VAN DE VOLKSHUISVESTING

9.1. Staatstoezicht op de volkshuisvesting

Sinds 1965 is de verantwoordelijke bewindsman op rijksniveau voor de volkshuisvesting de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, sinds 1982 aangevuld met milieubeheer (VROM). Binnen zijn departement staat hem daartoe ten dienste het Direktoraat Generaal van de Volkshuisvesting (DGVH). Dit direktoraat kent per provincie een buitendienst, de zogenaamde direkties van de volkshuisvesting in de provincie, elk met de bijna spreekwoordelijke HID (Hoofdingenieur-Directeur) aan het hoofd. Aldus kunnen, op bestuurlijke en ambtelijk niveau, met meer kennis van lokale omstandigheden, beslissingen worden genomen. Sinds 1946 omvat deze departementale organisatie, door personele unies, mede het staatstoezicht op de volkshuisvesting: de directeur-generaal van de volkshuisvesting staat tevens als inspekteur-generaal van de volkshuisvesting aan het hoofd van het staatstoezicht; de direkties in de provincie zijn samengesmolten met de inspekties van de volkshuisvesting. De inrichting van het staatstoezicht is nader geregeld in het Organisatiebesluit volkshuisvesting 1965. Art. 78WW omschrijft de taak van het staatstoezicht, het onderzoek naar de staat der volkshuisvesting en waar nodig het aanwijzen en bevorderen van middelen tot verbetering.

9.2. Verdeling rijkssteun

In elke provincie fungeert, zoals we in par. 2.2.6. zagen, een Provinciale Volkshuisvestingscommissie (PVC), die Gedeputeerde Staten adviseert ten aanzien van de lokale en regionale bouwprogramma's, uitgesplitst naar de verschillende subsidiekategorieën en naar huur en koop.

De commissie bestaat uit een gedeputeerde (voorzitter), de inspekteur van de volkshuisvesting (sekretaris), de inspekteur ruimtelijke ordening, de hoofdinspekteur-direkteur voor de arbeidsvoorziening en een vertegenwoordiger van de gemeentebesturen.

Gestreefd wordt naar een situatie waarin de adviezen bouwprogramma's betreffen waarin nieuwbouw, vernieuwbouw en vervangende nieuwbouw zijn geïntegreerd.

Sinds begin 1980 bestond de Coördinatiecommissie verdeling rijkssteun woningbouw (CCVRW), inmiddels opgevolgd door de Rijkscommissie voor de Volkshuisvesting (RCV) die adviseert over de door de provincies uitgebrachte adviezen en over de uitgangspunten volgens welke de verdeling van de rijkssteun tot stand zal worden gebracht. Daarbij worden de woningbehoefte, de beschikbare financiële middelen, de ruimtelijke capaciteit en de bouwcapaciteit in aanmerking genomen.

Voorzitter van de commissie is de Directeur-Generaal van de volkshuisvesting van het ministerie van VROM; plaatsvervangend voorzitter, tevens lid is de Directeur-Generaal van de ruimtelijke ordening; de commissie bestaat voorts uit een aantal gedeputeerden, burgemeesters en wethouders.

9.3. Interdepartementale commissies

Vooruitlopend op het inwerkingtreden van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing is in 1975 de Coördinatiecommissie Stadsvernieuwing ingesteld.

In deze interdepartementale commissie zijn de volgende departementen vertegenwoordigd: VROM, WVC, BiZa, Fi, LV en VW; tevens hebben

vertegenwoordigers van VNG en IPO hierin zitting.

De taak van de CCSV is 'het coördineren van de maatregelen van de diverse departementen die gericht zijn op de stadsvernieuwing. Niet alleen de toepassing van de diverse subsidieregelingen is in het geding maar ook de meer algemene beleidscoördinatie, die zich richt op het beter functioneren van steden en dorpen'.

De Interdepartementale Commissie Groeikernen en groeisteden (ICOG) coördineert de rijksinspanningen die gericht zijn op het groeikernen- en groeistedenbeleid en op de ontwikkeling van grote bouwlocaties buiten de groeikernen en groeisteden, waarvoor de inzet van extra rijksmiddelen vereist is.

Voorzitter van de ICOG is de Directeur-Generaal van de Volkshuisvesting, leden zijn vertegenwoordigers van de RPD en van VW, BiZa, Fi, EZ, WVC, OW en VROM.

9.4. Advies en onderzoek

De Raad voor de Volkshuisvesting (RAVO), ingesteld op grond van de Woningwet, geeft op verzoek dan wel uit eigen beweging adviezen over zaken, die de volkshuisvesting betreffen. De raad wordt gehoord bij de voorbereiding van wettelijke maatregelen voor de volkshuisvesting waarbij het algemeen beleid op het gebied van de volkshuisvesting in belangrijke mate betrokken is.

In de Raad voor de Volkshuisvesting hebben zitting:

- vertegenwoordigers van organisaties, die bij de volkshuisvesting en de gezondheidszorg zijn betrokken;
- deskundigen op bestuurlijk en technisch gebied van de volkshuisvesting;
- deskundigen op het gebied van provinciaal en gemeentelijk bestuur.

De vergadering van de Raad wordt bijgewoond door de Inspekteur-Generaal van de Volkshuisvesting of zijn plaatsvervanger en door vertegenwoordigers van de ministeries van BiZa, Fi, VROM, SZW en WVC.

De RAVO bestaat in feite al sinds ± 1950, maar kreeg met de nieuwe Woningwet in 1965 een wettelijke status. De minister moet plannen tot wijziging in de regelgeving aan deze RAVO voorleggen. De adviezen spelen vaak een rol in de politieke besluitvorming. Sinds 1965 werden ongeveer 120 adviezen uitgebracht.

Vermeldenswaard is voorts de Raad voor Advies van de Ruimtelijke Ordening (RARO), verankerd in de Wet op de Ruimtelijke Ordening, die de minister adviseert in aangelegenheden op het gebied van de ruimtelijke ordening.

Sinds 1976 opereerde de Voorlopige Raad van Advies voor het onderzoek betreffende de gebouwde omgeving (VRAOGO). Bedoeling van instelling van dit advieskollege was te komen tot een beter programmering en coördinatie van het bouw- en woningonderzoek. De voorlopige Raad adviseerde eigener beweging of op verzoek van de minister van VROM over het terzake van bedoeld onderzoek te voeren regeringsbeleid. Zitting in de raad hadden tenminste vijf en ten hoogste twaalf leden uit de kringen van de wetenschap, de samenleving en de overheid. Zeer onlangs is de VRAOGO opgeheven. De desbetreffende taken worden door de RAVO overgenomen.

9.5. Gemeentelijk niveau

De WW stelt in artikel 85 lid 1 in elke gemeente de aanwezigheid verplicht van een gemeentelijk *bouw- en woningtoezicht*. Dit heeft tot taak:

- de staat van de volkshuisvesting in de gemeente te onderzoeken en middelen tot verbetering daarvan aan te wijzen;
- het toezicht op de naleving in de gemeente van de WW en van de krachtens deze wet uitgevaardigde voorschriften;

– verrichten van andere werkzaamheden in verband met de uitvoering van de WW.

Artikel 85 lid 5 WW opent de mogelijkheid dat een gemeente vrijwillig in samenwerking met andere gemeenten een regeling ter zake van het bouwen woningtoezicht tot stand brengt, op voet van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Artikel 85 lid 3 verplicht de gemeente voorts een deskundig kollege aan te wijzen voor het schriftelijk uitbrengen van advies bij de toepassing van de voorschriften omtrent welstand. Ook hier komt intergemeentelijke samenwerking voor.

Tenslotte kan de gemeenteraad een Woningkommissie instellen (artikel 90 WW), teneinde burgers te laten meewerken aan de gemeentelijke volkshuisvestingstaken.

Aan een dergelijke commissie komen geen andere bevoegdheden toe dan die welke zijn toegekend aan de inspecteurs van de volkshuisvesting inzake de aanschrijving tot het treffen van voorzieningen en de onbewoonbaarverklaring (zie hoofdstuk 11).

Naast de verschillende diensten, afdelingen, bureaus, sekties en sekretarie-afdelingen die zich binnen een gemeente bezighouden met aspecten van de volkshuisvesting, is de *Vereniging van Nederlandse Gemeenten* van belang, waarin de gezamenlijke gemeenten standpunten ten aanzien van het volkshuisvestingsbeleid trachten te bundelen en het gemeentelijk beleid koördineren.

9.6. Belangengroepen (1)

Bestaat er tussen de verschillende overheidsniveaus een probleem van vertikale en horizontale koördinatie, waar de wederzijdse afhankelijkheden bij de uitvoering van het beleid een grote rol spelen, daarnaast is ook op rijksniveau beleidsafstemming op de belangen van gevestigde groeperingen van groot belang. Voor de uitvoering van het beleid is het rijk immers ook afhankelijk van de opstelling van financiers, korporaties, partikuliere opdrachtgevers en dergelijke. Hieronder wordt kort op de meest in het oog lopende belangengroepen ingegaan.

Overigens hebben de meeste zo niet alle belangengroepen zitting in de eerder genoemde Raad voor de Volkshuisvesting (RAVO).

9.6.1. De woningkorporaties en hun koepels

Er zijn op dit moment ongeveer 900 korporaties die tezamen 1,5 miljoen woningen in eigendom hebben en beheren. De gemiddelde huur van deze woningen is per 1.7.1984 f 4.250. In 1980 was dit bedrag nog f 3.100, de totale huursom was toen nog bijna 4,7 mld. De overheid verstrekt ongeveer 1 mld aan subsidies per jaar. De waarde (bewoond) van dit bezit is bijna 100 mld (Westra, 1984). De korporaties vormen met de gemeenten de belangrijkste categorie verhuurders. Tezamen hebben zij een marktaandeel van ruim 66% van alle huurwoningen.

De korporaties zijn aangesloten bij een van de twee landelijke centrales, ook wel de koepels genoemd. Dit zijn de Nationale Woningraad (NWR) en het Nederlands Christelijk Instituut voor de Volkshuisvesting (NCIV). Deze koepels geven, waar gewenst, aan de korporaties bijstand en advies en vertegenwoordigen deze in het overleg op landelijk of regionaal niveau. Deze koepels zijn voor het departement twee van de belangrijkste belangengroepen, niet in het minst omdat er zeer veel subsidies naar de korporaties gaan, en doordat via de rijksleningen een groot vermogen in deze sektor is belegd.

De Nationale Woningraad is de oudste en de grootste instelling van de twee. Er zijn ongeveer 700 korporaties en gemeentelijke woningbedrijven

(1) Ontleend aan J. van der Schaar; Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid, verschijnt binnenkort bij de Delftse Universitaire Pers.

bij aangesloten met een totaal bezit van zo'n 1 mln. woningen. De NWR werd in 1913 opgericht.

Het NCIV werd in 1970 opgericht als een samenwerkingsverband tussen de toenmalige katholieke koepel – het Katholiek Instituut voor de Volkshuisvesting (1949) – en de protestantse koepel – het Verbond van Christelijke Woningbouwverenigingen en -stichtingen (1951).

Het telt ongeveer 200 aangesloten korporaties met een gezamenlijk woningbezit van ruim 400.000. In 1983 werd tot een volledige fusie besloten, met opheffing van het KIV en het Verbond. Het is ook nu nog een konfessionele organisatie, met relatief veel leden in het Zuiden en het Oosten van het land.

De twee koepels hebben regelmatig onderling overleg, met name om gemeenschappelijke standpunten te formuleren voor gesprekken met het departement en de staatssecretaris of minister. Het sekretariaat berust bij het NCIV.

Met het departement bestaan intensieve contacten. Zo vindt er regelmatig overleg plaats met de Directeur Generaal van het DGVH, waaraan enkele vormen van werkoverleg op ambtelijk niveau vooraf gaan. Bovendien zijn er veelvuldig contacten met de bewindslieden, op initiatief van een van beide partijen.

9.6.2. *De Raad voor Onroerende Zaken (ROZ)*

De Raad voor Onroerende Zaken is de overkoepelende organisatie van particuliere en commerciële organisaties die belangen hebben bij de bouw, de financiering of de exploitatie van onroerend goed. De Raad treedt minder in de openbaarheid dan de korporatiekoepels. Hier moet met een korte omschrijving worden volstaan.

De ROZ kent de volgende aangesloten instellingen:

- Vereniging van Nederlandse projektontwikkelingsmaatschappijen (NEPROM)
- Nederlandse Vereniging van Bouwondernemers (NVB)
- Nederlandse Vereniging van Makelaars in Onroerende Goederen (NVM)
- de Coöperatieve Centrale Raiffeisen-Boerenleenbank BA
- de Nederlandse Bankiersvereniging
- de Nederlandse Vereniging van Levensverzekeraars
- de Contactcommissie van Bedrijfspensioenfondsen
- de Adviescommissie voor Pensioenen
- de Nederlandse Vereniging van Hypotheekbanken
- de Overlegcommissie Onroerend Goed Beleggingsinstellingen
- de Vereniging van Eigenaren van Onroerend Goed 'Het Eigendomsrecht'.

Daarnaast hebben in de ROZ vertegenwoordigers zitting van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds en van de Rijkspostspaarbank, beide overheidsfondsen. Al met al een zeer brede samenstelling.

De ROZ is vertegenwoordigd in ondermeer de RAVO, en voert periodiek overleg met de bewindslieden. Tevens worden gemeenschappelijke belangen met de centrales van woningkorporaties besproken. Het streven van de ROZ is vooral gericht op het verbeteren van het beleggingsklimaat voor particulieren in de volkshuisvesting.

9.6.3. *De bouwnijverheid: het AVBB, de Bouw- en Houtbonden en het Bouwberaad*

Het overkoepelende orgaan van werkgevers in de bouwnijverheid is het *Algemeen Verbond Bouwbedrijf, het AVBB*. Daarnaast zijn er aan werknemerszijde de *Bouw- en Houtbonden FNV en CNV*. Werkgevers en werknemers overleggen in het *Bouwberaad*, dat de gemeenschappelijke belangen bij de overheid bepleit. Woningbouw is hiervan een onderdeel;

utiliteitsbouw en de grond-, weg- en waterbouw zijn op zijn minst even belangrijk. Voor wat de woningbouw betreft, liggen gemeenschappelijke belangen vooral in het bevorderen van de bouwproductie en de werkgelegenheid en in het bevorderen van de continuïteit van beide.

Onder de vlag van het AVBB dat het karakter van een federatie heeft, zijn vele verenigingen van bouwbedrijven verenigd, waarvan echter slechts een drietal zeer direkt bij de woningbouw is betrokken, namelijk het NVOB – het Nederlands Verbond van Ondernemers in de Bouwnijverheid – de NVB – de Nederlandse Vereniging van Bouwondernemers en Progresbouw. Het NVOB is omstreeks 1975 ontstaan uit de oude aannemers- en patroonbonden van christelijke, katholieke en algemene huize. Het is een grote organisatie met 125 afdelingen in 11 gewesten, waarvan ongeveer 6000 ondernemers lid zijn. Progresbouw is de voortzetting van de Vereniging van Systeembouwers en werd in 1972 opgericht. Hierin zijn vooral de grote bouwbedrijven ondergebracht, die naar rationalisatie en industrialisatie van het bouwproces streven. Het aantal leden van Progresbouw bedraagt ongeveer 50.

De belangen tussen het NVOB en Progresbouw lopen niet geheel parallel. Het NVOB bepleit bouw van koopwoningen, met name in de vrije sektor. De aangesloten bouwbedrijven zijn vooral op dit terrein actief. Men keert zich tegen bouw in de sociale sektor en zelfs tegen gesubsidieerde woningbouw in het algemeen. Hiervan verwacht men slechts ontmoediging van het partikulier initiatief. De bedrijven die bij Progresbouw zijn aangesloten, hebben daarentegen veel belang bij de gesubsidieerde bouw, niet in het minst van huurwoningen.

9.6.4. *Instellingen die actief zijn ter bevordering van het eigen-woningbezit*

Binnen de non-profit huursektor is de organisatiegraad hoog; de beide koepels vormen tezamen een duidelijk 'front'. In de partikuliere huursektor en in de bouwwereld is dit al nauwelijks het geval. Voor de institutionele beleggers geldt doorgaans hetzelfde. Ook de bouwwereld vormt in organisatorisch opzicht geen eenheid. Is die eenheid er binnen de koopsektor wel?

Binnen en buiten de ROZ zijn een aantal instellingen te vinden met duidelijke belangen in de bevordering van het eigen-woningbezit. Dit geldt voor de makelaars, de notarissen, en voor een aantal financiële instellingen als de handels- en spaarbanken, de levensverzekeraars en de koöperatieve banken. Ook de NEPROM is – veelal in samenwerking met Progresbouw – actief. Daarnaast zijn er enkele bouwfondsen, bemiddelende organen en is er de Vereniging Eigen Huis.

9.6.5. *Konsumentenorganisaties in de huursektor*

Tot betrekkelijk kort geleden waren konsumentenorganisaties in de volkshuisvesting van zeer ondergeschikte betekenis. Politieke partijen, vakbonden en woningkorporaties werden als vertegenwoordigers van de konsumenten gezien. De vakbonden waren op dit terrein echter weinig actief, de woningkorporaties werden steeds professionelere instellingen met duidelijk eigen belangen als verhuurder. De afstand tussen politieke partijen en woonkonsumenten was en is erg groot.

Omstreeks het begin van de jaren zeventig kwamen vooral op plaatselijk niveau veel bewonersgroepen van de grond, die actie voerden tegen het streven van de overheid om de huurbescherming en de huurregulering te verminderen. In stadsvernieuwingsgebieden stelden actiegroepen zich teweer tegen sloop van woningen en tegen voor de oorspronkelijke bewoners onbetaalbare nieuwbouw. Democratisering van ondermeer korporaties werd een belangrijk aktiepunt, waarvoor veel huurdersorganisaties streden. Daarnaast werden jongeren in velerlei plaatselijke komitees

actief. Zij eisten zelfstandige woonruimte. En aan het einde van de jaren zeventig werd ook de kraakbeweging omvangrijker.

Er ontstonden verschillende instellingen en organisaties die de bewoners of bewonersgroepen ondersteunden met ondermeer deskundig advies. Ook probeerden zij de vele acties te bundelen. Het opbouwwerk vervulde op stedelijk niveau een belangrijke rol. In veel gemeenten werden samenwerkingsvormen van bewonersorganisaties in het leven geroepen. Bureaus voor rechtshulp en wetswinkels gaven de nodige juridische ondersteuning. Op landelijk niveau werden drie organisaties belangrijk, het Landelijk Ombudsteam Stadsvernieuwing (LOS), de Landelijke Organisatie Belangengroepen Huisvesting (LOBH) en het Nederlands Verbond van Huurders (NVH).

Het Landelijke Ombudsteam Stadsvernieuwing (LOS) werd in 1973 opgericht als een stichting, die zich tot doel stelde bewonersgroepen in stadsvernieuwingsgebieden bij te staan, als deze daarom vragen. Er werden zeer veel adviezen gegeven aan bewonersgroepen, waarbij aanvankelijk de nadruk lag op protest tegen plannen tot sloop van woningen, die nog voor verbetering in aanmerking konden komen. In de loop der tijd werd met name aandacht besteed aan de rechtspositie van bewoners in het stadsvernieuwingsproces en aan problemen van betaalbare nieuwbouw en woningverbetering. Steeds belangrijker werd ook de belangenbehartiging naar de rijksoverheid toe.

Het LOS gaf en geeft veelvuldig commentaar op voor de stadsvernieuwing belangrijke wetsontwerpen, wijzigingen in subsidiemaatregelen en dergelijke. Het LOS wordt door de overheid gesubsidieerd. Vestigingsplaats is Alkmaar.

De Landelijke Organisatie Belangengroepen Huisvesting (LOBH) is een vereniging, die zich richt op de huisvesting van 'bijzondere groepen', met name van jongeren. De vereniging telt ruim 750 leden, waaronder veel huurderskomitees, belangengroepen jongerenhuisvesting, jongerenadviescentra e.d. Zij is gevestigd in Amsterdam.

Het ontstaan van de LOBH is nauw verbonden met het beleid van de centrale overheid tot huisvesting van 'één- en tweepersoonshuishoudingen'. In 1975 publiceerde de toenmalige staatssecretaris Van Dam de nota 'Huisvesting Alleenstaanden en Tweepersoonshuishoudens', waarin een afzonderlijk beleid werd aangekondigd voor de bouw van kleine woningen en de huisvesting van kleine huishoudens, nadat jarenlang volkshuisvestingsbeleid praktisch synoniem was met huisvesting van gezinnen. Naast het instellen van een afzonderlijk subsidieregime (de HAT-eenheden) werden ook maatregelen in het organisatorische vlak getroffen. In 110 middelgrote en grote gemeenten werd van rijkswege onderzoek verplicht naar de woningbehoefte van één- en tweepersoonshuishoudens. Tevens werden in die gemeenten stuurgroepen ingesteld waarin de betrokken belangengroepen waren vertegenwoordigd. De stuurgroepen hadden vooral tot taak om het gemeentebestuur, het ambtelijk apparaat en de korporaties te bewegen meer aandacht aan de 1+2-problematiek te geven. Op landelijk niveau ontstond het Landelijk Overleg Bijzondere Huisvesting (LOBH), gesubsidieerd door het ministerie, dat naast algemene studie en belangenbehartiging, ondersteuning van de Stuurgroep tot het takenpakket kon rekenen. Later veranderde de naam (met behoud van de afkorting LOBH) in Landelijke Organisatie Belangengroepen Huisvesting.

Het Nederlands Verbond van Huurders (NVH) werd in 1972 opgericht, nadat plaatselijk veel huurkomitees waren ontstaan met name door het toenmalige beleid van de rijksoverheid, dat gericht was op vermindering van de huurbeheersing en huurbescherming. Het NVH is een vereniging met een groeiend aantal leden: personen, lid-organisaties met een eigen rechtspersoonlijkheid of afdelingen. De afdelingen zijn plaatselijke organen van het NVH. Een belangrijke doelstelling van het NVH is bundeling van huurders in één landelijke organisatie. Aan het oprichten van

nieuwe afdelingen wordt veel aandacht besteed. Een tweede activiteit is dienstverlening aan de leden, met name juridische ondersteuning bij huurakties. Daarnaast wordt het nodige scholings- en informatiemateriaal verspreid. Ten derde wordt op landelijk niveau actie gevoerd voor een goede rechtsbescherming van huurders, voor standaardhuurcontracten, een democratisch woningbeheer, lagere woonlasten, meer invloed op de woningtoewijzing en dergelijke. Van NVH-zijde worden bewonersvertegenwoordigers in de huurcommissies benoemd.

Het NVH werkt nauw samen met het aan het FNV gelieerde Konsumentencontact. Zij wil uiteindelijk een koepelorganisatie van huurdersverenigingen worden, de tegenpool van de korporatiekoepels.

9.7. Tot slot

Met het voorgaande is niet geprobeerd een volledig overzicht te geven van de organisaties in de volkshuisvesting. Zo is volledig voorbijgegaan aan de vele beroepenorganisaties in de volkshuisvesting (architecten, ambtenaren, e.d.). Ook is geen aandacht besteed aan onafhankelijke instellingen, zoals het Bouwcentrum te Rotterdam, dat het blad *Bouw* uitgeeft en dat veel onderzoek verricht; het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting te Den Haag (NIROV), met een aparte sectie volkshuisvesting, dat het maandblad 'Stedebouw en Volkshuisvesting' uitgeeft; het Instituut voor Bouwrecht te Den Haag, uitgever van het blad *Bouwrecht*. Onderzoeksinstituten bleven buiten beschouwing, zoals ondermeer het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid (het EIB te Amsterdam), het RIW-Instituut voor Volkshuisvestingsonderzoek (Delft) en de Stichting Bouwresearch. Ook de financiering van een belangrijk deel van het bouwonderzoek uit het zogenaamde O en O-fonds kwam niet aan de orde. Op vele universiteiten wordt volkshuisvestingsonderzoek gedaan. Onderzoeksprogrammering vindt plaats binnen ondermeer de Gestructureerde Samenwerking Interdisciplinair Onderzoek Gebouwde Omgeving (GS) en binnen de Nederlandse Organisatie voor Zuiver Wetenschappelijk Onderzoek (ZWO-Stichting Sociaal-Ruimtelijk Wetenschappelijk Onderzoek, met name de Werkgemeenschap Bouwen en Wonen).

Opvallend is het ontbreken van onderzoek naar het organisatie-netwerk in volkshuisvestingsland. De woningcorporaties uitgezonderd, wordt slechts zelden bestudeerd hoe de verschillende belangengroepen op de vorming en uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid invloed uitoefenen. Dit is des te merkwaardiger omdat bij dit beleid grote afhankelijkheid van de belangengroepen bestaat. Het voeren van een volkshuisvestingsbeleid dat niet voldoende wordt gedragen door de betrokken belangengroepen, is welhaast zeker tot mislukken gedoemd. De relatie met de belangengroepen gaat zeker in de sektor volkshuisvesting voor de beleidsmakers met belangrijke bindingen gepaard.

10. WETTELIJKE STRUKTUUR VAN DE VOLKSHUISVESTING

Dat in verband met de wettelijke structuur van de volkshuisvesting in eerste instantie gedacht wordt aan de Woningwet, ligt voor de hand. Het is de eerste wetgeving in formele zin waarmee ons land (in 1901) kennis maakte. Deze wet is tot stand gekomen in een periode waarin overheidsbemoeiing met welk maatschappelijk probleemveld dan ook niet zeer voor de hand lag, het eigendomsrecht nog volstrekt soeverein was en de gemeentelijke autonomie hoog in het vaandel stond. De eerste Woningwet toonde daarvan de sporen. De overheidsbemoeiing bleef beperkt tot met name – van Rijkswegen voorgeschreven – passieve gemeentelijke controle op de kwaliteit van de nieuwbouw en de voorraad, met de openbare veiligheid/gezondheid en goede zeden als drijfveren. Hoewel in de eerste Woningwet de mogelijkheden daartoe op zichzelf besloten lagen, was de overheidszorg aanvankelijk niet gericht op een enigermate actieve bemoeienis met de voorziening in de woningbehoefte. Weliswaar kon aan de bij de wet ingevoerde toegelaten instelling het beginkapitaal voor de bouw van arbeiderswoningen worden geleend, en kon zelfs in een enkel geval een rijksbijdrage worden tegemoet gezien, uitgangspunt was en bleef lange tijd dat ieder in zijn eigen woningbehoefte zou voorzien.

Een belangrijke en strategische functie van de Woningwet was dat daarin de aanzet tot en wettelijke verankering van een vèrgaande institutionalisering van de volkshuisvesting werd gegeven.

Op 1 augustus 1965 trad de nieuwe Woningwet in werking. Deze nieuwe wet bevat niet zoveel nieuws ten opzichte van de oude. Het betreft een wetstechnische herziening van het volkshuisvestingsgedeelte van de Woningwet van 1901, alsmede een consolidatie van de financierings- en subsidiëringmogelijkheden, afkomstig van de na-oorlogse noodwetgeving, meer met name de Wederopbouwwet. De belangrijkste wijziging was in feite de afsplitsing van de stedenbouwkundige planning in een afzonderlijke Wet op de Ruimtelijke Ordening. De vigerende Woningwet bevat nog altijd een belangrijk deel van de structuur van de volkshuisvesting als voorwerp van overheidszorg:

- het toezicht op de kwaliteit van nieuwbouw en woningvoorraad;
- de grondslag voor de financiering en subsidiëring van de sociale woningbouw;
- toelating van en toezicht op instellingen, uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam.

Na de Tweede Wereldoorlog is een structurele ontwikkeling ingezet naar volkshuisvestingswetgeving buiten de Woningwet om. Voor een belangrijk deel betrof het aanvankelijk consolidatie van oorlogsrecht: huurprijsregulering, huurbescherming, woningdistributie en wederopbouw.

De huurprijsregulering heeft, na aanvankelijke liberalisatiepogingen en na een periode met een uiterst onoverzichtelijke wettelijke structuur, in 1979 zijn voorlopig rustpunt gevonden in de Huurprijzenwet Woonruimte, gericht op een consistente relatie tussen huurprijs en kwaliteit, en de Wet op de Huurcommissies.

De huurbescherming bleek niet te kunnen worden afgeschaft. Na pogingen daartoe in de jaren zestig en zeventig moest in 1979 uiteindelijk worden toegegeven aan zware maatschappelijke druk. Niet tot ieders genoegen werd de huurbescherming hersteld en zelfs geïntegreerd in het Burgerlijk Wetboek.

De woningdistributie onderging eenzelfde lot: na eerdere liberalisatiepogingen werd in 1979 het roer omgegooid, waarna de Woonruimtetwet van 1947 aan een zekere 'come back' begon. Op dit moment wordt zelfs

voorgesteld om de werking van de Woonruimtwet (distributie van woningen) te verbreden tot een Huisvestingswet die zich mede op behoud van de goedkope woningvoorraad moet gaan richten.

Instrumentarium naar gemeenten toe is aangereikt op het vlak van het grondbeleid, zoals nieuwe regelingen inzake schadeloosstelling bij de herziene Onteigeningswet (22 mei 1981), en op het kwalitatieve vlak, bij wege van de nieuwe Wet Geluidhinder.

Voorts zijn van belang de Wet voorkeursrecht gemeenten (1985) en de Wet op de Stads- en dorpsvernieuwing (1985). Laatstgenoemde biedt gemeenten een gedecentraliseerd subsidiesysteem volgens budgetmodel, een stadsvernieuwingplan, een verzwaarde aanschrijvingsmogelijkheid tot het treffen van voorzieningen aan te verbeteren woningen, een preservingende leefmilieuverordening in afwachting van de totstandkoming van een bestemmings- of stadsvernieuwingplan en, in combinatie met de eerstgenoemde wet, de mogelijkheid een gemeentelijk voorrang geldend te maken bij de aankoop van gronden en opstallen in een stadsvernieuwingsgebied.

In procedure is de Wet individuele huursubsidie welke huurders meer zekerheid moet bieden op een – ceteris paribus – blijvende bijdrage van Rijksweg.

In procedure was lange tijd tevens de Leegstandwet waarin een leegstandsregistratie was opgenomen, een verbeterde vorderingsmogelijkheid van woningen en gebouwen, een strafbaarstelling van krakers en de mogelijkheid hen in civilibus anoniem te dagvaarden, en ten slotte, de mogelijkheid van tijdelijke verhuur van leegstaande woningen. Deze wet is nu deels opgenomen in de voorgestelde Huisvestingswet.

Voorts zijn er nog enkele belangrijke wijzigingen van de Woningwet in procedure, te weten een initiatief-ontwerp Nypels tot verzwaring van normering voor afgifte van een splitsingsvergunning en vooral de integrale herziening van de Woningwet als reactie op het actieprogramma deregulering woningbouwregelgeving.

Een 'hoogtepunt' in de recente wetgevingsgeschiedenis op het terrein van de volkshuisvesting is de invoering van de nieuwe Grondwet (1982), met name het sociale grondrecht, artikel 22 lid 2: 'Bevordering van voldoende woonelegenheid is voorwerp van zorg der overheid'.

Uit de Memorie van Toelichting citeren wij:

"Het beleid dient gericht te zijn op een voldoende aantal woningen, op het binnen bereik brengen van goede woningen ook voor de laagste inkomensgroepen, op een voldoende kwaliteit van woningen, ook op langere termijn, op bevordering van het wooncomfort, enz."

De instructienorm van artikel 22 GW kan o.i. als volgt in deezorggebieden worden uitgewerkt:

- zorg voor de kwaliteit van woning en woningomgeving;
- zorg voor produktie en behoud van voldoende woningen;
- zorg voor rechtvaardige verdeling van woonlasten;
- zorg voor rechtvaardige verdeling van woonruimte.

Met name met de eerste twee hier genoemde zorggebieden hangt de meer in de RO-sfeer gelegen zorg voor een ruimtelijk verantwoorde plaatsing van woningen samen.

Zo bezien bevat de volkshuisvestingswetgeving enkele hiaten. Wel is er voorzien in regelgeving met betrekking tot de kwaliteit van nieuwe en bestaande woningen (die overigens geen prijs verdient voor samenhang en consistentie) en is er een, wat moeizaam funktionerende Wet op de Ruimtelijke Ordening; op het vlak van de verdeling van woonlasten ontbreekt echter structurele wetgeving nagenoeg geheel, terwijl de regelgeving terzake van produktie en behoud van woningen en verdeling van woonruimte in brede kring erkende tekortkomingen heeft.

Volkshuisvestingsbeleid wordt vooral 'bij circulaire' gevoerd. Subsidie-maatregelen worden meestal in brieven van de Minister aan de gemeenten

(de zogeheten MG's) bekend gemaakt. Jaarlijks verschijnen er zo'n 30 tot 50 van dergelijke MG's! Nog ingewikkelder wordt het, als men kijkt naar de toekenning van subsidies voor individuele bouwprojecten – de subsidiebeschikking. Daar heeft zich in de loop der tijd een zeer complexe bestuurlijke praktijk ontwikkeld van onderhandeling tussen Rijk, provincie en gemeenten, zo ondoorzichtig dat alleen enkele deskundigen er nog zicht op hebben. Deze praktijk is niet hecht in de wet gefundeerd. Het zelfde kan worden geconstateerd met betrekking tot de huidige woningbouwprogrammering, die nog niet is gebaseerd op de Woningwet, noch op enige andere wet.

11. VOLKSHUISVESTINGSINSTRUMENTARIUM

In het onderstaande worden eerst per (deel)zorggebied de voorhanden wettelijke instrumenten besproken (11.1 t/m 11.5). Vervolgens komen (in paragraaf 11.6) de subsidies aan de orde.

11.1. Zorg voor de kwaliteit van woning en woonomgeving

Hierbij moet meteen al een onderscheid gemaakt worden tussen nieuwbouwwoningen en woningen in de voorraad.

Voor de nieuwbouw is de bouwverordening, voor zover gebaseerd op art. 3 WW en betrekking hebbend op de bouw van tot bewoning bestemde gebouwen, van belang in combinatie met de toetsingsmomenten bouwvergunning (voorafgaand aan de bouwuitvoering) en voltooiingsverklaring (aan het eind van het bouwproces).

De modelbouwverordening (VNG) bevat 400 artikelen, waarvan een groot aantal van direct belang is voor de bouw van nieuwe woningen. Een deel van deze bepalingen is gebaseerd op de Woningwet (medebewind), een deel op art. 168 Gemeentewet. Wordt dit model in een gemeente overgenomen, hetgeen – zij het soms met enige aanpassingen, resp. vertragingen – doorgaans het geval is, dan dienen de medebewindsbepalingen preventief door GS te worden goedgekeurd, terwijl met betrekking tot de autonome bepalingen alleen met toetsing achteraf door de Kroon rekening gehouden moet worden. Ook kunnen de sancties door deze tweeledige oorsprong van de bouwverordening nogal uiteenlopen. De modelbouwverordening is, sinds haar eerste vaststelling in 1965, gestaag uitgebreid. Menige maatschappelijke organisatie heeft zich in de loop der jaren tot de Commissie Bouwvoorschriften van de VNG gewend, en vond daar vaak een willig oor. Dat wil niet zeggen dat alle, voor nieuwbouw van woningen, relevante voorschriften in de modelbouwverordening te vinden zijn. Tot voor kort golden voor gesubsidieerde woningbouw de bouwfysische kwaliteitseisen van de Voorschriften en Wenken als subsidievoorwaarden, naast de bouwverordening. Onlangs zijn deze voorschriften in het model geïntegreerd (waardoor het weer wat dikker werd). Nu nog heeft de bouwpraktijk buiten de bouwverordening met tal van milieuvoorschriften, brandveiligheidseisen, welstandseisen en aansluitvoorwaarden van nutsbedrijven te maken.

De Woningwet opent de mogelijkheid dat B & W de in de bouwverordening opgenomen voorschriften op soepele wijze hanteren. Daartoe zijn in de modelverordening regelen vervat, die B & W de bevoegdheid geven op tal van onderwerpen nadere regelen te stellen, van voorschriften en nadere regelen vrijstelling te verlenen of daaraan voorwaarden te verbinden, alsmede nadere eisen te stellen.

Artikel 48 lid 1 van de Woningwet geeft de juridische grondslag voor toetsing van bouwvergunningaanvragen. Het stelsel is zeer dwingend van aard: bouwvergunning moet worden verleend als de aanvraag niet strijdig is met bouwverordening en bestemmingsplan; is dat wel het geval dan moet de vergunning worden geweigerd.

Uit het bovenstaande moge zijn gebleken dat doorgaans niet eenduidig is vast te stellen of een aanvraag voldoet aan de voorschriften van de bouwverordening. Vrijstellings-, wijzigings-, verfijnings- en uitwerkingsmogelijkheden van B & W maken de afloop van een bouwaanvraag onzeker (en de dienst bouw- en woningtoezicht machtig). Voorts is de bouwvergunningsprocedure in toenemende mate gaan fungeren als aanknopingspunt voor coördinatie van alle middelen waarover de (semi-)overheid beschikt om het bouwproces te beïnvloeden. De vergunning laat dan ook soms lang

(langer dan wettelijk is toegestaan) op zich wachten. Regelmatig is de verleiding groot om (b.v. nadat de subsidiebeschikking is afgekomen) toch maar alvast met de bouw te beginnen, terwijl de bouwvergunningsprocedure verder wordt 'uitonderhandeld'. Gemeenten werken daaraan soms mee door verstrekking van een niet op enige regeling gebaseerde en geen enkele garantie op zekerheid biedende 'voorlopige bouwvergunning' of 'heivergunning'. Kennelijk bestaat hier behoefte de gemeentelijke beleidsmarges praeter legem te verruimen.

Naar aanleiding van het rapport van de ambtelijke stuurgroep Deregulering woningbouwregelgeving worden op dit moment pogingen ondernomen de bouwvergunningsprocedure te stroomlijnen, o.m. door invoering van een bouwbesluit. De lokale beleidsmarges zullen daardoor worden verengd, o.a. door een verbod op het stellen van nadere eisen, terwijl de invloed van de centrale overheid op de nieuwbouwkwaliteit – door subsidievoorwaarden toch al merkbaar aanwezig – zal worden vergroot.

11.2. Kwalitatieve toetsing van de voorraad

Artikel 24 WW *verplicht* het gemeentebestuur om na te gaan welke woningen in hun gemeente ongeschikt tot bewoning zijn, welke, ofschoon niet ongeschikt, verbetering behoeven, welke woningen op een wijze strijdig met de bouwverordening worden bewoond en welke open erven en terreinen gebruikt worden of in een staat verkeren die strijdt met de bouwverordening. Daarna volgt in artikel 25 WW een omschrijving van de aanschrijvingsplicht en de aanschrijvingsbevoegdheid van B & W. Wanneer we ons bepalen tot de bestaande *woning*voorraad dan betekent dat, dat B & Windien zij een woning aantreffen die

- ongeschikt is ter bewoning wegens strijd met de bouwverordening;
- ongeschikt is ter bewoning uit anderen hoofde;
- niet ter bewoning ongeschikt is maar wegens strijd met de bouwverordening verbetering behoeft;
- niet ter bewoning ongeschikt is maar verbetering behoeft uit anderen hoofde;

de plicht hebben de eigenaar, of degene die tot het treffen van voorzieningen bevoegd is, aan te schrijven tot het treffen van bepaalde met name genoemde voorzieningen over te gaan. Deze plicht hebben zij ook, indien de woning wordt bewoond op een bij de bouwverordening verboden wijze. In de praktijk wordt deze plicht overigens meestal selectief vervuld.

Aan de toepassing van de aanschrijving ex art. 25 WW zitten nogal wat haken en ogen, waardoor gemeentebesturen vaak een terughoudend gebruik van dit instrument maken, ook al biedt de wetstekst geen formele marge voor een eigen gemeentelijk beleid terzake.

Veelal komt dit neer op een zogenaamd 'passief aanschrijvingsbeleid', waarbij de aanschrijvingsprocedure in gang wordt gezet naar aanleiding van een klacht van een bewoner, en niet, zoals de wet wil, naar aanleiding van eigen gemeentelijk onderzoek o.g.v. art. 24 WW. Wanneer het toetsingsinstrument aanschrijving actief wordt gebruikt, is de toepassing niet zozeer gegrond op de dwingende formulering van de artikelen 24 en 25 WW, maar veeleer op het politieke besluit een bepaald stadsdeel aan te wijzen als aandachtsgebied voor stadsvernieuwing.

Onbewoonbaarverklaring is het instrument dat de gemeenteraad moet hanteren, wanneer een woning:

- ongeschikt is ter bewoning en de gebreken niet langs de weg van de aanschrijving ex art. 25-32 WW weggenomen kunnen worden (artikel 33 lid 1 WW);
- ongeschikt is ter bewoning en een uitgebrachte aanschrijving geen gevolgen heeft gehad, doordat de aangeschrevene zelf geen gehoor heeft gegeven aan de aanschrijving en B & W niet met behulp van politiedwang de vereiste voorzieningen hebben kunnen aanbrengen.

Het belangrijkste referentiekader bij beantwoording van de vraag of wel of niet moet worden aangeschreven of onbewoonbaar verklaard is,

vanzelfsprekend, de bouwverordening. Ook hier zijn in de praktijk de beleidsmarges voor de lokale overheid ruimer dan uit de wetstekst is af te lezen. Op centraal niveau is de overheidsinvloed op de kwaliteit van de voorraad beperkt tot het stimulerende element van de verbeter subsidies.

11.3. Zorg voor de produktie en het behoud van voldoende woningen

A. Woningproduktie

onderzoek en inventarisatie

Een belangrijk deel van het huidige onderzoek op *nationaal niveau* richt zich op het volgen en registreren van algemene ontwikkelingen in de woningbehoefte en de woningvoorraad wat betreft aantal en samenstelling. Als belangrijkste onderzoeken kunnen hier vermeld worden: het Woningbehoefteonderzoek (WBO), en de Kwalitatieve Woningregistratie (KWR). Daarnaast zijn er nog vele andere onderzoeken op sociaal, economisch, stedenbouwkundig en bouwtechnisch gebied.

De Woningwet bevat slechts schaarse regels over het onderzoek en de inventarisatie op het gebied van de volkshuisvesting. Zo opent artikel 58 leden 1 en 2 WW de mogelijkheid om van rijkswege een algemene woningtelling te houden en kan de Kroon op grond van art. 58 lid 4 WW een gemeentebestuur verplichten een bijzonder onderzoek naar de staat van de volkshuisvesting in te stellen. Daarnaast is de minister van VROM verplicht jaarlijks tegelijk met het indienen van de ontwerp-begroting een overzicht te verstrekken van aard en omvang van de woningbehoefte (art. 57 WW). Dit overzicht pleegt slechts een gedeeltelijke weerslag van de onderzoeksresultaten te bevatten. Voor het overige zal men het moeten zoeken in de memorie van toelichting van de ontwerp-begroting van het departement van VROM en in gepubliceerde rapporten en studies. Een algemene verplichting tot openbaarmaking van de resultaten van onderzoek en inventarisatie heeft het Rijk evenwel niet.

planning, programmering en financiering

Ten aanzien van de woningvoorziening is een drietal planningssystemen te onderscheiden, een ruimtelijk, een sociaal-economisch en een financieel systeem van planning. Van elk van de systemen zullen we een korte kenschets geven.

Het ruimtelijk systeem is van algemene aard, het heeft mede op andere beleidsonderdelen betrekking dan de woningvoorziening. De wettelijke basis wordt gevormd door de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), die een aantal planfiguren introduceert: provinciale streekplannen en gemeentelijk structuur- en bestemmingsplannen. Voor het rijksniveau heeft men daar buiten de WRO om nog aan toegevoegd de nota's over de ruimtelijke ordening en de structuurschema's. Met behulp van de Verstedelijgingsnota en de Structuurschets Stedelijke Gebieden wordt geprobeerd vanuit de ruimtelijke ordening aansluiting te vinden bij de volkshuisvesting en vooral bij het woningvoorzieningsaspect.

Het tweede planningssysteem voor de woningvoorziening is de bouwprogrammering, tot voor een aantal jaren gebaseerd op de Wederopbouwwet (zie hoofdstuk 2). Dit was aanvankelijk een vorm van sociaal-economische planning met betrekking tot de gehele bouw, waarvan de woningbouw slechts een onderdeel vormt. Het jaarlijkse bouwprogramma had aanvankelijk een distributief karakter omdat het de strekking had aan te geven tot welke bedragen uitvoering kon worden gegeven aan de verschillende werken in verband met de beschikbare arbeidsmiddelen, geldmiddelen en materialen en deze vervolgens over de provincies en lagere lichamen te doen verdelen. Reeds een aantal jaren heeft het bouwprogramma het karakter van een prognose van waarschijnlijke ontwikkelingen in de afzet van bouwprodukten en van de daarmee samenhangende ontwikkelingen van de werkgelegenheid; sinds kort bestrijkt deze prognose steeds een termijn van vijf jaar. Taakstellend is het bouwprogramma slechts voorzover

in (meerjaren-)begroting voorziene uitgaven voor de bouw ook daadwerkelijk in het voorziene jaar voor dat doel worden besteed. In feite is de bouwprogrammering bij gebrek aan eigen uitvoeringsmiddelen geheel afhankelijk geworden van het financiële planningssysteem.

Dit derde systeem betreft de wijze waarop en de mate waarin de overheid geldelijke steun verleent ten behoeve van de woningvoorziening en is in belangrijke mate gebaseerd op de Woningwet. Deze wet geeft een aantal algemene regelen die elk weer uitgewerkt worden in een omvangrijk en ingewikkeld stelsel van uitvoeringsbesluiten. Al deze financiële regelingen zeggen nog niets over de vraag hoeveel geld of andere steun de overheid ter beschikking stelt. Er zijn wel meerjarenramingen, maar harde toezeggingen kunnen door het Rijk slechts op korte termijn gedaan worden. Dit hangt samen met het begrotingssysteem dat met een termijn van één jaar werkt.

De (centrale) overheid heeft zich hier, zo lijkt het, ruime marges voorbehouden die haaks staan op het verlangen naar zekerheid, vooral op termijn. Anderzijds boet het financieel planningssysteem voor het volkshuisvestingsbeleid aan betekenis in waar het aksent van productie naar beheer schuift.

B. Voorraadbehoud

kwantitatief; de woningonttrekkingsvergunning

Ingevolge artikel 56 van de WW kan de Kroon gemeenten aanwijzen waarin het verboden is zonder toestemming van B & W een woning te slopen, te gebruiken voor een ander doel of op een of andere wijze aan de bestemming tot woning te onttrekken of onttrokken te houden. Voordat in een gemeente het artikel kan worden toegepast is dus eerst een Koninklijk Besluit nodig waarbij de desbetreffende gemeente 'op grond van bestaande of te duchten woningnood' wordt aangewezen als gemeente waar artikel 56 WW zal worden toegepast. Jarenlang heeft men gemeend, dat een KB niet zou verschijnen zolang de Woonruimtetwet van kracht was. De vermeende overlapping tussen Woonruimtetwet en artikel 56 WW bleek echter in 1973 geen beletsel voor het uitvaardigen van een KB waarin de gemeenten Amsterdam, Haarlem, Leiden en Rotterdam werden aangewezen als gemeenten waar de woningonttrekkingsvergunning vereist zou zijn vooraleer men legaal woningen aan hun bestemming zou kunnen onttrekken; in elk van deze gemeenten was en is de Woonruimtetwet onverkort van toepassing. Later zijn er bij diverse beschikkingen nog enkele tientallen gemeenten bijgekomen.

Is artikel 56 WW eenmaal in een gemeente van toepassing verklaard, dan beschikken B & W van die gemeente over een zekere vrijheid bij het gebruik van het instrument. Artikel 56 WW beperkt zich namelijk tot het vermelden van de mogelijke terhandstelling van het instrument aan B & W. Voor hantering van het instrument worden geen criteria gegeven. Niettemin zullen B & W, getuige ook de jurisprudentie, bij toepassing van het artikel rekening moeten houden met de gedachte die aan het instrument ten grondslag ligt. Ook het verbinden van voorwaarden aan de vergunningverlening (artikel 56, lid 2, WW) zal moeten geschieden 'in het belang van de voorziening in de behoefte aan woongelegenheden'. De voorwaarde betreft meestal een verplichte storting in een fonds ter bevordering van de volkshuisvesting.

Op centraal niveau bestaat geen instrumentarium tot regulering van de woningonttrekking.

kategoriaal; de splitsingsvergunning

Op verzoek van B & W van een gemeente of nadat B & W zijn gehoord, kunnen door de Kroon gemeenten of gedeelten daarvan aangewezen worden, waar een vergunning van B & W is vereist vooraleer tot splitsing van een woning in appartementsrechten kan worden overgegaan (artikel 56a, lid 1 en 2, WW). Ook geeft de Kroon aan voor welke leeftijdskategorie van woningen het vergunningstelsel zal gelden. Verschillende (gedeelten)

van gemeenten zijn inmiddels door de Kroon aangewezen als gebieden waar artikel 56a WW van kracht is.

De vergunning *moet* door B & W worden geweigerd, als de indeling of de staat van onderhoud van het pand zich tegen splitsing of gesplitst gebruik verzet (art. 56a, lid 3, WW). B & W *kunnen* de vergunning weigeren indien redelijkerwijs mag worden verwacht dat de uitvoering van sanerings-, rekonstruktie- of verbeteringsplannen nadelig door het afgeven van de vergunning zal worden beïnvloed. Formeel is, ook hier weer, de beleidsruimte van de (lagere) overheid beperkt.

De centrale overheid heeft op dit punt geen instrumentarium.

kwalitatief

Omtrent het instrumentarium voor kwalitatief voorraadbehoud zie men hiervoor de behandeling van de 'aanschrijving' ex artikel 25, 26 of 27 WW.

11.4. Zorg voor een rechtvaardige verdeling van woonuitgaven

De Woningwet biedt geen direkt bruikbaar instrumentarium bij de zorg voor een rechtvaardige verdeling van woonuitgaven. Subjektsubsidies of subjektheffingen kent de WW niet. Wel kunnen, door middel van subsidiëring, financiering en garantie op leningen bij nieuwbouw, verbetering en doorstroming, de kosten worden gedrukt en daarmee de uiteindelijke (woon)uitgaven worden verlicht. Het meest direkt van invloed op (beperking van) de woonuitgaven is de Individuele Huursubsidie (IHS). Dit subsidie-instrument komt hierna aan de orde (par. 11.6). Een ander, indirect werkend, maar toch vermeldenswaard instrumentarium bij de bepaling van de woonuitgaven biedt de Huurprijzenwet Woonruimte met zijn stelsel van huurvaststelling (bij gesubsidieerde woningbouw en -verbetering), verplichte jaarlijkse huurverhoging voor de overige woningen met behulp van een puntensysteem dat de huurprijs aan de kwaliteit relateert, een en ander rondom een elk jaar opnieuw door het parlement vast te stellen redelijk percentage voor huurverhoging.

Instrumentarium waarmee te lage woonuitgaven (i.e. hoge inkomens in combinatie met goedkope woningen m.n. in de sociale sektor) kunnen worden aangevat is, ondanks herhaalde pogingen (huurbelasting, doorstromingsheffing), niet voorhanden.

Op het belangrijke punt van huurprijzvaststelling en huurprijsverhoging is een stukje flexibiliteit opgeofferd aan de zekerheid van de burger. Op het gebied van de woonlastenverdeling heeft en houdt het Rijk echter een overheersende invloed met ruime beleidsmarges. De lokale overheid heeft hier steeds minder speelruimte gekregen, zij het dat recente pogingen tot het voeren van een aanvullend lokaal woonlastenbeleid (subsidies) niet, zoals eerder gebruikelijk, door Kroonvernietiging zijn geraakt. Zie ook hierna hoofdstuk 12 par. 2 over het Voorontwerp tot herziening van de Woningwet.

11.5. Zorg voor een rechtvaardige verdeling van woonruimte

distributiemaatregelen; de Woonruimtevergunning

Artikel 1 Woonruimtetwet verbiedt het in gebruik nemen of geven van een zelfstandige woongelegenheid, behoudens schriftelijke vergunning, verleend aan degene die de woongelegenheid wenst te betrekken. De wet spreekt slechts over het in gebruik (geven en) nemen. In principe is dus voor elk denkbaar gebruik van een besloten lokaal dat bestemd is of gebruikt kan worden als woonruimte, een vergunning van B & W nodig.

Dit ruime toepassingsgebied van het woonruimtevergunningstelsel wordt aan twee kanten ingeperkt. Aan de ene kant is er de beperking, dat geen andere gronden voor de weigering van de vergunning mogen worden gesteld dan die voor een doelmatige verdeling van woongelegenheid in de gemeente bevorderlijk zijn. Aan de andere kant zijn er de categorieën die van het vergunningstelsel zijn uitgesloten.

De artikelen 3 en 4 WRW vormen het kader voor nadere uitwerking van het vergunningstelsel dat de wet presenteert. De Minister kan voor de toepassing ervan nadere richtlijnen geven. De gemeenteraad moet (binnen 3 maanden na inwerkingtreding van de wet) regelen vaststellen omtrent de toepassing van artikel 1. Daarbij mogen geen andere gronden voor afwijzing van een vergunning worden gesteld dan die voor een doelmatige verdeling van woongelegenheid in de gemeente bevorderlijk zijn. De gemeentelijke regelen blijven buiten toepassing als ze in strijd komen met de ministeriële richtlijnen.

De ministeriële richtlijnen zijn vervat in de Woonruimtebeschikking 1984. Samengevat heeft het in deze beschikking gestelde betrekking op:

- de woning: valt de woning onder de omschrijving zoals gehanteerd in artikel 2 van de beschikking (zelfstandige woonruimte) en heeft de woning een huur- of verkoopprijs die zich binnen de gehanteerde prijsgrenzen bevindt?
- de bewoner: aan welke vergunningsgedagde mag eventueel de eis van economische gebondenheid aan de gemeente worden gesteld? Bij welke gedagde mag die eis in ieder geval niet worden gesteld?
- de situatie: onder welke omstandigheden moet tot automatische vergunningverlening worden overgegaan?

Met inachtneming van deze ministeriële richtlijnen moeten de gemeenten (agglomeraties) komen tot de opstelling van toewijzings- en verdeelnormen aan de hand waarvan de feitelijke - actieve en passieve - woonruimtedistributie moet plaatsvinden. De gemeentelijke beleids marges zijn duidelijk omkaderd, maar overigens redelijk ruim.

Veel gemeenten stellen in verband met eventuele vergunningverlening eisen aan de relatie tussen de woninggrootte van het pand waarvoor de vergunning wordt gevraagd en het aantal personen dat tot het gezin of de leefgemeenschap van de aanvrager hoort. Ook zijn er nogal wat gemeenten die eisen stellen aan de relatie tussen het inkomen van de aanvrager en de woonuitgaven verbonden aan de gevraagde woning. Zeer veel voorkomend zijn de regelingen op grond waarvan bepaald wordt of een aanvrager al 'aan de beurt' is voor een vergunning: dat kan een bepaalde, te hanteren volgorde zijn, al dan niet in combinatie met een algemeen urgentiekriterium of met enkele specifieke urgentiekriteria (medisch, sociaal, stadsvernieuwingsurgent).

Slechts enkele gemeenten 'claimen' het feitelijke toewijzingsrecht van een gedeelte van de vrijkomende woningen buiten het gemeentelijke woningbezit.

woonruimtevoordering

De aanduiding 'woonruimtevoordering' zou kunnen doen veronderstellen dat de vorderingsmogelijkheid ex artikel 7 WRW zich beperkt tot woonruimte. Dit is niet juist. Zoals de woonruimtevergunning zich uitstrekt over woningen en ruimten die als zodanig kunnen worden gebruikt, zo strekt de woonruimtevoordering zich uit over (gedeelten van) woningen en gebouwen die als woning kunnen worden gebruikt of bruikbaar kunnen worden gemaakt. De Woonruimtetwet kent drie vorderingen:

- de vordering van het gebruik van al dan niet bewoonde woonruimte of een gedeelte daarvan;
- de vordering van gebouwen of gedeelten daarvan;
- de vordering van inkwartiering in woningen.

De bedoeling van de wettelijke regeling is de gemeentebesturen een instrument te geven om in situaties van extreme woningnood, zo nodig tegen de wil van de eigenaar of de gebruiker van het onroerend goed, woonruimte beschikbaar te krijgen voor urgent woningzoekenden. De vordering heeft dus een diep ingrijpende betekenis voor het genots-, gebruiks- en beschikkingsrecht van eigenaar en/of gebruiker. Voordat tot vordering wordt overgegaan, moeten de rechtspositie van partijen en alle overige in aanmerking te nemen belangen serieus bekeken zijn. De vorderingsbevoegdheid is begrensd door het doel dat aan de vordering ten

grondslag moet liggen: de doelmatige verdeling van woonruimte. Daarnaast kan gebruikmaking van de vorderingsbevoegdheid worden gereguleerd door ministeriële richtlijnen en bepalingen in een gemeentelijke verordening. Het is een zwaar en lastig te hanteren, bij uitstek gemeentelijk instrument.

11.6. Subsidie-regelingen

Nieuwbouw huurwoningen

Tot de nieuwbouwfamilie behoren, op dit moment, de volgende regelingen:

- de beschikking geldelijke steun huurwoningen;
- de beschikking deelname garanties voor de bouw van woningen door toegelaten instellingen en andere rechtspersonen die geen winst beogen.

De beide nieuwbouwhuursubsidie-regelingen richten zich op dezelfde doelgroepen en bevinden zich op hetzelfde werkterrein: stimuleren van nieuwbouw van huurwoningen, door verlaging van de stichtingskosten. Daarbij worden twee methoden gebruikt: de subsidiëring op basis van het exploitatietekort en de versluierde subsidie van de garantieregeling, beide gericht op de aanbodzijde van de markt.

Sinds 1 januari 1984 vigeert bovendien, voor huur (en koop-)woningen in de vrije sector de Beschikking bijdrage ineens nieuwe vrije-sectorwoningen.

Nieuwbouw en verwerving koopwoningen

Onder het kopje nieuwbouw en verwerving koopwoningen vigeren de navolgende regelingen:

- beschikking geldende steun eigen woningen 1984;
- beschikking jaarlijkse bijdrage bestaande eigen woningen;
- beschikking bijdrage ineens nieuwe vrije-sectorwoningen;
- beschikking deelneming van het rijk in garanties van de gemeente voor de aankoop van bestaande eigen woningen;
- regeling inzake overdracht woningwetwoningen aan bewoners.

De eerstgenoemde beschikking is, via art. 35 BGSV, gebaseerd op artikel 63 WW. Geen van deze regelingen en bepalingen noemt echter een met de steunverlening beoogd doel. De MvT bij de WW 1962 (Tweede Kamer 1955-1956, 4234, nr. 2, p. 17): 'Gezien het grote algemene belang, dat naar het oordeel van de ondergetekenden aan het eigen-woningbezit moet worden toegekend, mag een desbetreffende bepaling in het onderhavige ontwerp niet ontbreken.'

Getuige de toelichting bij de beschikking (Stct. 1985, 2) wil de beschikking het eigen-woningbezit 'in het bijzonder voor de laagste inkomensgroepen' bevorderen. In de hiergenoemde beschikking zijn de oude Beschikking geldelijke steun eigen woningen en de subsidieregeling voor beschut eigen woningbezit samengebracht en verwerkt. Voorts kan de oude isolatiesubsidie voor nieuwbouwwoningen geacht worden hierin opgenomen te zijn; en verder is in deze beschikking tevens de deelneming in de gemeentegarantie meegenomen. Deze deelneming beperkt zich niet tot gesubsidieerde nieuwbouw, maar strekt zich uit over alle nieuwbouw-koopwoningen tot f 275.500 (f 250.000). Meerderjarigheid van de begunstigde is ook hier voorwaarde.

Als middelen van steunverlening zijn er de jaarlijkse bijdrage en de, al genoemde, deelneming in de gemeentegarantie voor 50%.

De jaarlijkse bijdrage belooft f 5.500 bij premie-A-woningen en kan met f 2000,- worden aangevuld bij inkomens tot f 32.500,-. Bij premie-B-woningen ligt de jaarlijkse bijdrage op f 5.000; afhankelijk van de stichtingskosten wordt deze bijdrage gedurende 2 tot 5 jaar uitgekeerd.

Los van de bovenstaande regeling vigeert sinds 1982 de Beschikking jaarlijkse bijdrage bestaande eigen woningen. Deze bijdrage wordt alleen verstrekt aan de rechtsopvolger van de eigenaar die o.g.v. de Beschikking geldelijke steun eigen woningen subsidie ontving. Wordt ook deze opvolgende gesubsidieerde eigenaar opgevolgd door een nieuwe eigenaar, dan heeft ook laatstgenoemde recht op subsidie. Uit de buitengewoon kryptische omschrijving blijkt, dat het gaat om een inkomensafhankelijke bijdrage van maximaal f 5.000 na één vol jaar bewoning. Jaarlijks daalt de bijdrage met f 500; hier wordt dus nog het systeem van de eigen-woningsubsidie van vóór 1-1-'84 gevolgd. Ook hier geldt een inkomensgrens van f 70.000. Bij verkoop binnen één jaar na eerste bewoning treedt de nieuwe eigenaar qua subsidiëring volledig in de plaats van diens rechtsvoorganger.

Doel van de regeling is, getuige de toelichting, het tegengaan van sociale problemen die zich kunnen voordoen als de eigenaar-bewoner zijn woning noodzakelijkerwijs moet verkopen. Zou de maatregel structureel blijken, dan ontvalt de grond aan de regeling in een aparte beschikking.

De maatregel is niet gebaseerd op BGSVen WW. Dat kan ook niet, omdat artikel 63 WW zijn bemoeienissen beperkt tot het verkrijgen in eigendom van een door begunstigde te bewonen nieuwe woning. Hier moet dus noodzakelijkerwijs buiten de WW om gereguleerd worden. Dat is in ieder geval gebeurd in de vorm van een beschikking.

Sinds 1984 bestaat het nieuwe verschijnsel van subsidiëring buiten de gesubsidieerde sector: de Beschikking bijdrage ineens nieuwe vrije-sectorwoningen. Doel van deze bijdrage is stimulering van de vrije-sectorbouw, mede gezien tegen de achtergrond van budgettaire problemen rond de traditionele nieuwbouwsubsidiëring. De regeling maakt nog geen structurele indruk.

De systematiek wijkt van de hiervoor besprokene af: het gaat om een eenmalige vaste bijdrage van f 6.500, ongeacht inkomen, (er is hier ook geen inkomensgrens!), voor een beperkt aantal vrije-sectorwoningen met een maximale stichtingskostengrens op het niveau van de premie-B-woning. De eis van meerderjarigheid wordt hier niet gesteld. Daarbij wordt aan woningen die het maximale prijsniveau van de premie-A-woning niet te boven gaat, voorrang verleend.

De berekening van de bouwkosten, alsmede de aanvraagprocedure vertoont sterke gelijkens met die van de Beschikking geldelijke steun eigen woningen.

De Beschikking deelneming van het Rijk in garanties van de gemeente voor de aankoop van bestaande eigen woningen dateert van 1975. Voornaamste doelstellingen zijn, volgens de toelichting, de bevordering van het eigen-woningbezit en betere mogelijkheden tot doorstroming. Waar het hier weer gaat om bestaande woningen, moet ook deze regeling weer buiten het WW-kader vallen. Met de garantieregeling voor eigen nieuwbouwwoningen heeft deze regeling het percentage gemeen van rijksdeelname in het gemeentelijke verlies: 50%. De hoogte van de te garanderen lening mag hier echter de f 200.000 niet te boven gaan, terwijl bij nieuwbouw de grens op f 275.500 (f 250.000) is gesteld. 'Eigen geld' is niet vereist. De lening mag ook betrekking hebben op financiering van verbetering na aankoop. De garantieregeling kan samengaan met subsidies voor woningverbetering.

De regeling inzake de overdracht van woningwetwoningen aan bewoners is verwant aan de premie-koop-A-regeling, maar is toch weer anders. De kontante waarde van de te ontvangen jaarlijkse bijdragen wordt, als bedrag ineens, in mindering gebracht op de aanschafprijs (= taxatiewaarde). De bijdrage is ook hier niet glijdend, maar schoksgewijs inkomensafhankelijk, echter met hele andere schokken dan bij de premie-A-regeling: t/m f 22.000 inkomen: f 16.500 subsidie; tussen f 22.001 en f 30.250 een subsidie van f 11.500 en bij inkomens boven f 30.251 is de subsidie f 6.500. Boven f 38.500 inkomen wordt geen subsidie verschaft. Doel van de regeling is

niet duidelijk, althans niet expliciet.

Naast de hierbedoelde subsidiemogelijkheid voor bestaande woningen – buiten het Woningwettelijke kader dus! – staat de mogelijkheid van rijksbijdrage in de gemeentegarantie. Het karakter van eenmalige gekapitaliseerde bijdrage sluit voortgaande subsidiëring van een opvolgende eigenaar uit.

Woningverbetering

Onder de noemer van de woningverbetering bespreken wij de volgende klusters:

- partikulieren;
- sociale sektor.

De eerste cluster omvat de volgende regelingen:

- regeling geldelijke steun voorzieningen aan particuliere huurwoningen;
- regeling deelneming van het Rijk in garanties bij het treffen van voorzieningen aan vooroorlogse particuliere huurwoningen;
- beschikking geldelijke steun warmte-isolatie bestaande huurwoningen.

De eerstgenoemde regeling, alsmede de tweede, berusten, via art. 33 BGSV op art. 64, lid 2 onder b. van de WW: geldelijke steun van de gemeente aan anderen dan toegelaten instellingen ten behoeve van voorzieningen aan bestaande woningen.

Waar de voorgangers van deze regelingen (de beschikking geldelijke steun verbetering particuliere woningen en de beschikking deelneming van het Rijk in garanties bij woningverbetering) nog vrij specifiek de voor subsidiëring in aanmerking komende verbetering aangaven, zijn de huidige regelingen ruimer opgezet, in die zin dat meer ter beslissing aan de – in eerste instantie – subsidiërende gemeente wordt overgelaten. De gemeente is daarbij vrij nadere voorwaarden te stellen. Anderzijds moet er op worden gewezen dat de nieuwe regelingen zich beperken tot huurwoningen, met een accent op de vooroorlogse voorraad. Daarbij geldt dat de tweede regeling alleen in combinatie met de eerste kan worden toegepast (dus waarom niet geïntegreerd?).

Het oorspronkelijke doel van de laatstgenoemde beschikking is beperking van het energiegebruik en beteugeling van de stookkostenstijging (MG 74-19); in 1976 (MG 76-31) komt daar even de werkgelegenheid bij, maar tot 1982 is de energiebesparing de enige uitgesproken doelstelling. Sinds 1982 (MG 82-05) gaat het echter om volkshuisvesting, energiebesparing en werkgelegenheid. Budgettaire problemen hebben geleid tot 'kontingentering' van de isolatie-subsidie en beperking tot huurwoningen. Het werkgelegenheidsaspect is daaraan niet vreemd. De isolatie-subsidie is, ondanks de recente toevoeging van de doelstelling volkshuisvesting, geen subsidieregeling die zijn grondslag vindt in de WW, hoewel die wet daarvoor wel ruimte biedt.

Onder de rubriek 'sociale sektor' zijn de volgende regelingen van belang:

1. Regeling voor het verstrekken van geldelijke steun voor het treffen van voorzieningen aan complexen woningen van toegelaten instellingen en gemeenten;
2. Regeling deelneming van het Rijk in garanties voor het treffen van voorzieningen aan woningen door toegelaten instellingen.

Basis voor de geldelijke verbeteringssteun in de sociale sektor wordt natuurlijk gevormd door de eerstgenoemde regeling. De regeling is gestoeld op de WW (art. 60, lid 2, onder d) iuncto het BGSV (art. 16, lid 2). Steun wordt in het vooruitzicht gesteld voor verbetering van voor- en na-oorlogse woningen. Bij vooroorlogse woningen mogen de kosten niet meer bedragen dan 80% van de bouwkosten van vergelijkbare nieuwe

woningen; bij na-oorlogse woningen ligt dat percentage op 50%. Bij vooroorlogse woningen worden jaarlijkse bijdragen verstrekt in het exploitatietekort als gevolg van de verbetering; bij na-oorlogse kan een bijdrage ineens worden verstrekt van 1/3 deel van de (door de HID goedgekeurde) geraamde kosten. Voorts kunnen ter financiering van de geraamde kosten rijksleningen worden verstrekt, indien het om vooroorlogse woningen gaat die niet van partikulieren zijn gekocht. Is dat laatste wel het geval dan neemt het Rijk deel in de garantie van een van derden aangetrokken lening, ingevolge de tweede genoemde regeling. Deelname in de garantie van financiering van de hierbedoelde woningverbetering is niet langer mogelijk.

Stadsontwikkeling en stadsrekonstruktie

Sinds op 1 januari 1985 de Wet op de Stads- en dorpsvernieuwing werd ingevoerd, is het cluster stadsvernieuwing en stadsrekonstruktie subsidie-technisch een stuk overzichtelijker geworden. Maar liefst 5 oude subsidieregelingen zijn in verband met het in werking treden van deze wet en de daarmee samenhangende instelling van gemeentelijke en provinciale stadsvernieuwingsfondsen, met de bijbehorende circulaire vervallen, terwijl de werking van de lokatiesubsidie is ingeperkt tot stadsontwikkelingsdoeleinden in de aangewezen groeikernen. Gekozen is voor een globalere subsidiëring volgens het budget-systeem, waardoor de gemeentelijke c.q. provinciale beleidsmarges, behoudens financiële beperkingen zijn verruimd.

Individuele subsidies

Onder het hoofd individuele subsidies rekenen wij drie regelingen met een inkomensafhankelijke subsidie en één regeling met een inkomensafhankelijke subsidie. De inkomensafhankelijke regelingen zijn:

1. De regeling bijdragen ineens verhuis- en herinrichtingskosten bij stadsvernieuwingsactiviteiten.
2. De beschikking geldelijke steun bejaarden bij verhuizing.
3. De beschikking geldelijke steun huisvesting gehandicapten.

De eerstgenoemde regeling steunt op art. 33 BGSV en voert daarmee terug naar de doelstelling van art. 64 lid 1 onder b WW: geldelijke steun t.b.v. voorzieningen aan bestaande woningen. De regering wil met deze regeling bevorderen dat bezwaren tegen woningverbetering of krotoprui-ming i.v.m. verhuis- of herinrichtingskosten, worden weggenomen. De subsidie die aan de gemeente kan worden verstrekt bij vervangende nieuwbouw in de gemeente, is een bedrag dat wordt verkregen door f 4.500 te vermenigvulden met de helft van het aantal eenheden vervangende nieuwbouw. Bij verbetering wordt voor vooroorlogse woningen een bedrag van 6%, voor na-oorlogse woningen van 4% van de kosten van de voorzieningen uitgekeerd. Meer dan in de voorgaande regelingen ligt de beslissingsbevoegdheid bij de gemeenten; ook hier wordt nu met een budgetstelsel gewerkt.

Nauw aan deze regeling verwant is de Beschikking geldelijke steun bejaarden bij verhuizing. Deze beschikking heeft tot doel de doorstroming van bejaarden van goedkope naar duurdere en van grote naar kleinere woningen te bevorderen, en is gestoeld op de art. 28 en 29 BGSV. De woningwettelijke basis van de regeling is onduidelijk; doorstroming wordt nergens als subsidiabel doel genoemd.

Toepassing van één der hiergenoemde regelingen sluit toepassing van de verhuis- en herinrichtingskostenregeling van de als derde genoemde Beschikking geldelijke steun gehandicapten uit (en omgekeerd), hoewel hier van een andere doelstelling sprake is: het gaat er hier om de belangen en behoeften van de gehandicapte mens te dienen, aldus de Toelichting (Stcrt. 1978, 74).

De genoemde drie regelingen laten de mogelijkheid van toepassing van andere regelingen in de sfeer van nieuwbouw en woningverbetering onverlet, evenals de toepasselijkheid van de individuele huursubsidie – annex huurgewenningsregeling.

De beschikking individuele huursubsidie is een maatregel waarin het Rijk zijn beleidsmarges lijkt te hebben versmald, door niet zoals overal elders in subsidieregelingen van VROM de formulering te gebruiken dat bijdragen *kunnen* worden verleend, maar het veel dwingender 'uit 's Rijks kas *wordt* aan de huurder een jaarlijkse bijdrage verstrekt'. Doel van de regeling is de huurlasten van bewoners uit de lagere-inkomensgroepen zodanig te reduceren, dat, volgens algemeen aanvaarde normen, iedere huurder niet meer dan een redelijk deel van zijn inkomsten aan huur uitgeeft. Er is een meerpersoonstabel (voor de vaststelling van de hoogte van de bijdrage in relatie tot de jaarhuur) die een huurprijsgrens kent van f 8.040, iuncto f 34.000 belastbaar inkomen. Verder zijn er eenpersoonstabellen voor jongeren van 18 tot 22 jaar (f 6.360 huurgrens en f 26.500 inkomensgrens) en alleenstaanden van 23 jaar en ouder (f 8.040 huurgrens en f 31.000 inkomensgrens). Verder zijn er overgangstabellen voor personen die al langer een (hogere) huursubsidie genoten.

De huurgewenningsbijdrage, eveneens verwerkt in de Beschikking individuele huursubsidie, is inkomensafhankelijk, met dien verstande dat boven een bepaald inkomen (f 36.000; tot 23 jaar f 26.500) geen gewenningsbijdrage zal worden verstrekt. Maar ook hier geldt, dat de bijdrage *wordt* verstrekt (en niet *kan* worden verstrekt) als aan de gestelde voorwaarden is voldaan. Daarbij is de regeling beperkt tot hogere huren, als gevolg van woningverbetering, krotopruiming en doorstroming uitsluitend in het kader van de stadsvernieuwing. Er moet sprake zijn van een huursprong van tenminste f 50 per maand (zie Beschikking geldelijke steun bewoners bij woningverbetering en krotontuiming), rekening houdend met IHS. De gewenningsbijdrage laat onverlet de mogelijkheid een verhuis- en herinrichtingsbijdrage te vragen o.g.v. de regeling bijdragen ineens verhuis- en herinrichtingskosten bij stadsvernieuwingsactiviteiten, de Beschikking geldelijke steun bejaarden bij verhuizing of de Beschikking geldelijke steun huisvesting gehandicapten. Wij wijzen er, ten overvloede, nog op dat laatstgenoemde, hiervoor behandelde regelingen weer géén inkomenslimiet kennen!

Overige regelingen

In deze paragraaf worden, tenslotte, de navolgende regelingen behandeld:

1. De Beschikking geldelijke steun huisvesting gehandicapten.
2. De Regeling geldelijke steun inspraak.
3. Het project grote woningen etnische minderheden.

De eerstgenoemde regeling kwam in de voorgaande paragraaf al kort aan de orde, op het onderdeel verhuis- en herinrichtingskosten. Daarnaast voorziet de regeling (vanuit de doelstelling: goede huisvesting voor de gehandicapte mens) in geldelijke steun uit 's Rijks kas aan gemeenten t.b.v. voorzieningen aan woningen, teneinde deze geschikt te maken voor huisvesting van gehandicapten, ongeacht leeftijd, aard van de handicap, sociale positie en verdere omstandigheden. Vergoed worden de kosten voor voorzieningen op het terrein van de volkshuisvesting, die moeten worden getroffen i.v.m. de handicap. Zeer onlangs werd een plafond aangebracht in de aldus te vergoeden kosten (f 45.000). De regeling, die o.m. tot doel heeft één nieuwe, eenvoudige procedure te stellen in plaats van de 'warwinkel van regelingen, instanties, opvattingen e.d.', valt, zelfs binnen het geheel van volkshuisvestingsubsidies, op door zijn complexiteit. Onderbrenging van deze, zo duidelijk niet op 'het engere volkshuisvestingsbelang', maar op de

'gehandicapte mens' (het wordt in de Toelichting drie maal herhaald) gerichte regeling bij het BGSV en daarmee bij het volkshuisvestingsinstrumentarium, maakt een geforceerde indruk.

De Regeling geldelijke steun inspraak is een additionele bijdrage van f 500 per woning voor het opzetten en afwerken van een inspraakprocedure onder toekomstige bewoners van nieuw te bouwen huur- en koopwoningen. Deze subsidie wordt binnenkort vervangen door een over de gemeenten versleutelde woonconsumentenbijdrage.

Het project grote woningen voor etnische minderheden omvat in feite een reeks additionele maatregelen teneinde de bouw, de verwerving of realisatie anderszins (samenvoeging), alsmede de doorstroming en de verbetering van grote woningen te stimuleren. In alle gevallen gaat het om gemaximeerde bijdragen. Het betreft een tijdelijke regeling.

III ANALYSE

12. ONTWIKKELINGEN IN DE VOLKSHUISVESTINGSREGELGEVING

12.1. Inleiding

Aan het eind van dit hoofdstuk staan enkele schema's afgedrukt. Het eerste schema geeft de 'genealogische' oorsprong weer van de volkshuisvestingswetgeving in formele zin alsmede de erop gebaseerde uitvoeringsbesluiten. Daarbij is het jaar 1947 als beginjaar genomen, het jaar waarin de eerste naoorlogse noodwetgeving werd geboren.

Duidelijk blijkt dat in de eerste periode de wetgevende activiteit beperkt blijft tot de Huurwet en de Woonruimtetwet, met bijbehorende beschikkingen. In het decennium 1960-1970 is er een opleving van wetgevende activiteit die voornamelijk samenhangt met de wijziging van de Woningwet en de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening. In het volgende decennium is sprake van een verhoogde activiteit met een aksent op het huurrecht, terwijl in de laatste periode ook een piek is waar te nemen om de wetgeving.

Het tweede schema poogt een soortgelijk overzicht te geven van de volkshuisvestingssubsidies. Beginjaar is hier 1968, het jaar waarin de eerste beschikkingen onder de nieuwe Woningwet het licht zagen. Tot 1970 is het op het vlak van de subsidiëring nog redelijk rustig. Halverwege de jaren '70 neemt het aantal regelingen drastisch toe, welke ontwikkeling zich, na een stabiele periode eind jaren '70 begin jaren '80, in de jaren '80 voortzet. Tot 1985, het jaar waarin een vrij scherpe daling van het aantal regelingen te zien is.

In het onderstaande worden de beide ontwikkelingen nader bezien. Eerst worden de ontwikkelingen in de wetgeving besproken, daarna die in de subsidieregelingen, waarna tenslotte enige knelpunten in de regelgeving als geheel zullen worden aangeduid.

12.2. Ontwikkelingen in de volkshuisvestingswetgeving

Drie categorieën zijn hier te onderscheiden, te weten a) de aloude Woningwet en de noodwetgeving; b) de huurwetgeving van de tweede helft van de jaren '70, en c) de meest recente wetgeving.

ad a)

Met de Woningwet is, na de herziening van 1962 die in 1965 van kracht werd, niet zeer veel gebeurd. Op een aantal punten is de wet gewijzigd en aangevuld. De belangrijkste zijn, in chronologische volgorde:

- 1 juli 1971, harmonisatie huurprijzen in de sociale woningbouw;
- 15 oktober 1974, de splitsingsvergunning;
- 1 mei 1977, nieuwe regeling inzake toegelaten instellingen volkshuisvesting;
- 1 februari 1980, aanvulling betrekking hebbend op geluidsisolatie van gebouwen.

Een nieuwe, min of meer ingrijpende wijziging van de Woningwet, samenhangend met het streven naar deregulering, centrale normstelling in bouwvoorschriften alsmede een op handen zijnde Huisvestingswet is in voorbereiding. Hieronder komen we daarop terug.

In de rubriek noodwetgeving zien we de betekenis van de Wederopbouwwet na de invoering van de WW 1965 snel afnemen. De wederopbouwplannen verdwenen, de premiereregelingen ter bevordering van de woningbouw gingen over naar de nieuwe WW en alleen het bouwprogramma bleef, al werd het karakter daarvan steeds meer

indikatief, in plaats van – oorspronkelijk – distributief. De Woonruimtetwet werd vanaf eind jaren '60 in verschillende delen van het land buiten toepassing gesteld, na vele daaraan voorafgaande ministeriële circulaire's en beschikkingen die de werking van de wet beperkten. Mede door de druk van de na-oorlogse geboortegolf die in deze periode de woningmarkt overspoelde, konden de liberalisatiepogingen geen stand houden. In 1974 werd het liberalisatieproces stopgezet en werd aan de gemeenten zelfs de mogelijkheid geboden de minister van VRO om wederinvoering van de wet te verzoeken. Van die mogelijkheid is op betekenende schaal gebruik gemaakt.

De hiergenoemde wetten, m.n. de Woningwet en de Woonruimtetwet, zijn van oudsher de belangrijkste leveranciers van beleidsinstrumentarium op *gemeentelijk* niveau.

ad b).

De Huurwetgeving heeft zich enigszins merkwaardig ontwikkeld. Aanvankelijk (sinds 1950) kende men slechts de Huurwet, die als noodmaatregel voorzag in een strikte huurprijsregulering door de centrale overheid en in huurbescherming. Op het punt van de huurprijsbepaling begon de ontwikkeling met een krachtige interventie, bedoeld om 'schaarsteprijzen' tegen te gaan. Aangenomen wordt dat de aanvankelijke bevrozing van huurprijzen en de vervolgens toegepaste huurverhogingen heilzaam hebben gewerkt op het herstel van onze na-oorlogse economie. Vooral sinds de jaren '60 verliest de Huurwet snel betekenis, niet zozeer door de ook hier – net als bij de Woonruimtetwet – toegepaste territoriale liberalisatie, maar veeleer door, op nieuwe beleidsdoelen steunende, nieuwe wettelijke maatregelen. De relatie met de, als gevolg van de huurprijsregulering groeiende kloof tussen huren van nieuwbouwwoningen en woningen in de voorraad, en de stijgende subsidielast van de Rijksoverheid spelen een belangrijke rol. Uiteindelijk is de huurprijsregulering redelijk overzichtelijk terechtgekomen in de Huurprijzenwet 1979 die op het eerste gezicht de relatie huurprijs – kwaliteit als leidende gedachte kent, maar alle ruimte laat om bij de huurprijsbepaling door de Rijksoverheid rekening te houden met b.v. werkgelegenheids- of budgettaire aspecten en bij de huurverhoging met inkomenspolitieke overwegingen.

De huurbescherming, evenals de huurprijskontrolle als noodmaatregel bedoeld, is evenmin verdwenen. Wel is zij juridisch van karakter veranderd: met de liberalisatiebesluiten en de algehele afschaffing van de Huurwet voorzover betrekking hebbend op woonruimte, heeft de huurbescherming de publiekrechtelijke sfeer van overheidsinterventie verlaten. Met de invoering van de art. 1623a t/m o BW in 1979 is de huurbescherming echter op vergelijkbaar niveau in de privaatrechtelijke sfeer teruggekeerd: als een verworvenheid waarvan vele krachten in de maatschappij vonden dat men er, gelet ook op de schaalvergroting en professionalisering in het woningbeheer, niet meer buiten kon.

ad c)

Van zeer eigen aard is de categorie recente wetgeving. Vooraleer wij die 'eigen aard' nader aangeven, bespreken we eerst – kort – de voorgeschiedenis, de parlementaire geschiedenis en de globale inhoud van de bedoelde wetgeving.

Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing

De geschiedenis van de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing gaat terug tot het jaar 1969, toen de Werkgroep Stedelijke Verkaveling onder leiding van prof. mr. P. de Haan en ingesteld door het Instituut voor Bouwrecht aan het werk ging. De Werkgroep rapporteerde in 1970 en pleitte voor een integrale Wet op de Stadsvernieuwing met een basisplan, een uitvoeringsplan en enkele krachtige juridische uitvoeringsmiddelen. Daarmee was

meteen de discussie geopend, want ten departemente heerste de mening dat, na enige aanpassing, de stadsvernieuwing bestierd kon worden met behulp van de WRO-instrumenten structuur- en bestemmingsplan. De minister installeerde mitsdien een Werkgroep aanvullende regeling stadsvernieuwing (WARS). Deze werkgroep bracht eind 1973 rapport uit in de vorm van een voorontwerp van wet. Het ontwerp kende een structuurplan, gekoppeld aan een sociaal plan, en een daarop gebaseerde aanwijzing tot stadsvernieuwingsgebied door de Kroon. Op basis van die aanwijzing konden bestemmingsplanprocedures versneld worden afgewerkt, gloorde financiële steun van Rijkswegen, beschikten gemeenten over een voorkooprecht en konden van gemeentewege onder goedkeuring van de minister uitvoeringsbesluiten worden genomen (aanschrijving tot rehabilitatie of afbraak, gedoogplicht voor huurders, ontruimingsplicht en de mogelijkheid van stedelijke herverkaveling). Een en ander diende vorm te krijgen via de opstelling van een stadsvernieuwingsplan voor een aangewezen stadsvernieuwingsgebied. De bewindslieden die de aanbieding van het voorontwerp vergezeld lieten gaan van een nota, schaarden zich achter het voorontwerp, maar wilden op sommige punten wat verder gaan (voorkeursrecht, zie hierna). In 1976 werd het ontwerp van Wet op de Stadsvernieuwing ingediend (13 924). Nog steeds was het gemeentelijk structuurplan de grondslag voor aanwijzing tot stadsvernieuwingsgebied waarin nu echter de samenhang tussen ruimtelijke, sociale, culturele en economische aspecten van de beleidsvoornemens moesten worden aangegeven. Voor de uitvoering introduceerde het wetsontwerp het verbeteringsplan en het herinrichtingsplan, goed te keuren door de minister. De los van de aanwijzing tot stadsvernieuwingsgebied bestaande leefmilieuverordening werd van de WARS overgenomen, evenals de op uitvoering gerichte mogelijkheid tot oprichting van stadsvernieuwingscorporaties.

Na een stroom van kritiek zag de minister aanleiding zich te beraden op de volgende punten:

- vereenvoudiging en verduidelijking van het ontwerp, onder meer door het terugbrengen van het aantal planprocedures;
- verdergaande decentralisatie van bevoegdheden;
- nadere afweging tussen noodzakelijke voortvarendheid en redelijke rechtsbescherming.

Een en ander resulteerde in een ingrijpende wijziging van het ontwerp in 1980, waarbij meer aksent werd gelegd op decentralisatie, procedures en instrumenten werden versimpeld en de stads- (en nu ook dorps-)vernieuwing werd teruggebracht binnen het kader van het ruimtelijk beleid en mede onder de werking van de WRO. Alleen het stadsvernieuwingsplan en de leefmilieuverordening bleven gehandhaafd. Een zwaar aksent kwam te liggen op de financiële decentralisatie. Tenslotte vond bij derde nota van wijziging in 1983 verdere afslanking plaats: het structuurplan was niet langer verplicht, het aan het stadsvernieuwingsplan gekoppelde uitvoeringsschema kreeg een vrijblijvender karakter, terwijl instrumenten als de leefmilieuverordening, de versnelde aanwijzingsbevoegdheid en de aanschrijving tot woningverbetering werden afgezwakt.

De Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing werd afgekondigd in het Staatsblad 1984 nr. 406 (14 september 1984). De wet is op 1 januari 1985 ingevoerd, maar verkeert nog in de inrijperiode.

Wet voorkeursrecht gemeenten

Sinds het midden van de jaren '60 is zowel in bestuurlijke als parlementaire kring herhaaldelijk gepleit voor een wettelijke voorrang voor de gemeentebesturen in het rechtsverkeer betreffende onroerende goederen, zulks ter versterking van hun positie bij de grondverwerving ten behoeve van de verwezenlijking van het ruimtelijk beleid.

In de Regeringsverklaring van 27 april 1965 sprak het toenmalige kabinet voor het eerst over de mogelijkheid van een wettelijk voorkooprecht. De

gedachte werd in 1966 uitgewerkt in een voorontwerp Wet voorkeursrecht gemeenten. Vervolgens is lang en hevig gediskussieerd over 'voorkeursrecht' of 'voorkeursrecht'. Het 'voorkeursrecht' is via de WARS (zie boven) op niets uitgelopen, het 'voorkeursrecht' is eind 1975 in een wetsontwerp voorkeursrecht gemeenten aan de Kamer aangeboden (13 713). De behandeling verliep vlot tot de val van het Kabinet Den Uyl in 1977. Het duurde tot februari 1979 voor de draad weer werd opgepakt. Tijdens de schriftelijke (september 1980) en mondelinge (oktober/november 1980) behandeling werden nog enkele belangrijke wijzigingen aangebracht. De wet zit nogal ingewikkeld in elkaar. De belangrijkste elementen zijn de volgende. Bij besluit van de gemeenteraad kunnen gronden, begrepen in een structuurplan voor de bebouwde kom of in een bestemmingsplan worden aangewezen als gronden waarop het voorkeursrecht van toepassing is. Een voorkeursrecht kan, onder bepaalde omstandigheden ook tijdens de totstandkoming van een structuurplan of bestemmingsplan gevestigd worden. De Kroon kan een voorkeursrecht vestigen o.m. ten behoeve van aangewezen groeikernen en groeisteden.

Aanwezigheid van een voorkeursrecht heeft tot gevolg dat een verkoper van onroerend goed pas tot vervreemding kan overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te kopen. Voor het effectueren van het voorkeursrecht bevat de wet uitgebreide procedurevoorschriften.

De wet verscheen in 1981 in het Staatsblad (236), uitgegeven 14 mei 1981. Ondanks andersluidende voornemens is de wet niet, zoals gebruikelijk, korte tijd later in werking getreden. Advisering van de Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen heeft ertoe geleid dat het kabinet de regeling op een aantal punten opnieuw heeft gezien (zie 13 713, nr. 86, Zitting 1983-1984). Begin 1985 is een sterk afgeslankte versie van de wet in werking getreden.

Aanschrijving tot woningverbetering

Evenals het voorkeursrecht heeft ook de aanschrijving tot woningverbetering, naast een lange wordingsgeschiedenis, een sterke relatie met de zich ontwikkelende gedachten inzake regelgeving voor de stadsvernieuwing. De Nota Volkshuisvesting (1972) wijst voor het eerst op het ontbreken van een regeling waarmee betrokkenen gedwongen kunnen worden mee te werken aan rehabilitatie. Deze gedachte is door de WARS in het ontwerp van de wet op de stadsvernieuwing overgenomen. In de Nota 'De Woningbouw in de jaren 1974 tot en met 1977' en in de Nota van aanbieding bij het voorontwerp WARS, werd een regeling voor een gedoogplicht in het vooruitzicht gesteld, los van de Wet op de stadsvernieuwing, waarmee minder ingrijpende verbeteringen afgedwongen moesten worden. Daar diende dan een passende subsidieregeling tegenover te staan.

Een en ander heeft vorm gekregen in het wetsontwerp 13 835 dat begin 1976 de Kamer bereikte. In een 13 artikelen tellend nieuw hoofdstuk in de Woningwet wordt een zeer gedetailleerde regeling gegeven voor de aanschrijving tot woningverbetering, de gedoogplicht, de financiële aspecten van een en ander, en vooral de procedurele aspecten. De regeling is, tijdens de Kamerbehandeling, op onderdelen nog wat nader gekompliseerd, en is vervolgens in het Staatsblad 1978 (143) verschenen. De inwerkingtreding van de regeling moest echter wachten op een uitvoeringsbesluit. Ondanks een enkele (niet gepubliceerde) poging, is een dergelijk besluit nog niet verschenen. Dat zal ook wel niet gebeuren, nu het Actieprogramma deregulering woningbouwregelgeving intrekking van de gehele wet tot wijziging van de Woningwet inzake aanschrijving tot woningverbetering aanbeveelt, in ruil voor een veel lichtere aanpassing van de art. 24 en 25 WW. Daaraan is in het Voorontwerp tot herziening van de Woningwet vorm gegeven.

De nieuwe regeling voor woningsplitsing

Het initiatief-wetsontwerp van het kamerlid Nypels tot wijziging van de Woningwet (Wet op de woningsplitsing) heeft, zeker vergelijkenderwijs, nog maar een korte voorgeschiedenis. Het ontwerp dateert van 12 mei 1981. Niettemin moeten we ook hier verder terug. Al in 1974 werd, tijdens de behandeling van de – toen – ontwerp-artikelen 56a en b WW door het kamerlid Kombrink gepleit voor toevoeging van een weigeringsgrond gebaseerd op de doelmatige verdeling van woonruimte. Een daartoe strekkend amendement werd, na ernstige bezwaren, geuit door Staatssecretaris Van Dam, verworpen.

Opvolger Brokx hield tijdens begrotingsbehandeling 1979 aan het standpunt vast dat maatregelen, strekkend tot een doelmatige verdeling van woonruimte niet in de WW, maar in de WRW thuis hoorden. Ruim een jaar later (1) toonde de staatssecretaris zich echter bereid een bepaling aan art. 56a toe te voegen op grond waarvan een splitsingsvergunning ook zou kunnen worden geweigerd als de verlening niet zou stroken met het belang van de volkshuisvesting. Een en ander ging het kamerlid Nypels niet ver en niet snel genoeg. Hij diende een initiatief-ontwerp in (art. 56a t/m g, later art. 56a t/m h), waarin een gedetailleerde regeling werd gegeven voor de woningsplitsing met als belangrijkste noviteit de gemeentelijke bevoegdheid tot het opstellen van een splitsingsverordening die de gronden moet bevatten voor vergunningweigeringsverband houdende met het belang van de volkshuisvesting.

Het ontwerp is zonder ingrijpende wijziging de kamers gepasseerd en genoot daar brede steun. In mei 1984 was de kamerbehandeling afgerond en bereikte het de bewindslieden. Kort daarna is het ontwerp voor advies naar de Raad van State gezonden. Zeer onlangs (30 oktober 1985) is het kabinet met het initiatiefontwerp akkoord gegaan. Afkondiging vond plaats ten tijde van het ter perse gaan van deze studie (Stb. 1985, 575). Een datum van in werking treden is niet genoemd. Aangenomen mag worden dat deze technische wijziging eerder in werking zal zijn getreden dan de Huisvestingswet, die een soortgelijke – zij het decentralere – splitsingsregeling bevat.

Voorontwerp tot herziening van de Woningwet

Van zeer recente datum is het Voorontwerp tot herziening van de Woningwet (juli 1985). In dit voorontwerp wordt uitvoering gegeven aan de beleidsvoornemens van het Actieprogramma van de Stuurgroep deregulerend woningbouwregelgeving. Het belangrijkste deregulerend element in dit voorontwerp is de regeling van het rijksbouwbesluit, dat een einde moet maken aan de vele uiteenlopende gemeentelijke bouwverordeningen; ook de coördinatie van de bouwvergunning met andere vergunningen beoogt, tezamen met de beperking van het instrument tot bouwwerken van enige omvang, een stroomlijning en deregulerend van de bouw tot stand te brengen. Bepaald regulerend zijn de bepalingen inzake de planning en de programmering van de nieuwbouw en renovatieproductie. Hier wordt een gedetailleerde combinatie van sociaal-economische en financiële (woning)bouwplanning tot stand gebracht die jarenlang node werd gemist (zie hoofdstuk 11, (1) Tweede Kamer, Zitting 1979-1980, Handelingen 6263 par. 3). Wrang is dat deze regulering op een moment komt waarop althans de nieuwbouwproductie, zeker ook in de gesubsidieerde sector, gestaag afneemt. Van belang in het nieuwe voorontwerp is voorts dat de bepalingen die met kwantitatief voorraadbehoud (zie hoofdstuk 11, par. 3) te maken hebben, uit de Woningwet worden verwijderd. Zoals uit het voorgaande blijkt, is de geschiedenis van dit wetsontwerp nog erg kort en tamelijk ongerept. De toekomst moet leren of dat zo blijft.

De Leegstandwet

Op 21 mei 1981 werd in het Staatsblad (337) de Leegstandwet afgekondigd.

digd, die op een 'nader door ons te bepalen tijdstip' in werking zal treden. Aan de totstandkoming van de wet is nogal wat voorafgegaan. In feite is de basis voor deze wet gelegd in 1973, toen het ontwerp 12 305, beter bekend als de 'antikraakwet', bij Koninklijke Boodschap werd aangeboden. Door de felle reacties, binnen en buiten de Kamer, onstond het besef, dat met een strafbepaling tegen het woningkraken niet kon worden volstaan. Met name zou de leegstand moeten worden aangepakt. Aanvankelijk meende men echter dat de totstandkoming van de aanhangige 'antikraakwet' daarop niet zou behoeven te wachten (zie MvA 12 305, nr. 5, par. 3, 4). Later – het ontwerp lag toen al bij de Eerste Kamer – veranderde de regering van mening en stelde voor de ontwerp anti-kraakwet weliswaar te handhaven, maar deze te doen 'inhalen' door een wetsontwerp dat 'voor de volkshuisvesting schadelijke leegstand van panden tegengaat'.

Op 12 januari 1979 werd aan de Kamer het wetsontwerp 15 442 aangeboden, houdende 'Regelen omtrent leegstaande woningen en andere gebouwen', kortweg Leegstandwet.

De belangrijkste elementen van dit uiteindelijke ontwerp worden gevormd door de regeling inzake registratie van leegkomende woningen, strafbaarstelling van krakers, de mogelijkheid van anonieme dagvaarding van krakers, en een vergunningsinstrumentarium voor tijdelijke verhuur van leeggekomen of leegstaande woningen.

Hoewel de Leegstandwet op 23 juni 1981 in het Staatsblad (337) werd afgekondigd is hij nog steeds niet in werking getreden. Hoofdobstakel voor een spoedige invoering wordt gevormd door de problematiek van de invoeringskosten. Wel werd vanuit de Tweede Kamer druk uitgeoefend om de Leegstandwet in werking te laten treden. Minister Van Dam besloot daarom tot gefaseerde invoering van de wet. Nadat hij deze gedachte eerst in de vergadering van de Vaste Commissie voor Volkshuisvesting (10 februari 1982) had gelanceerd, maakte hij van het wetsontwerp tot (technische) herziening van de Leegstandwet van 12 mei 1982 (Tweede Kamer, Zitting 1981-1982, 17 425) gebruik om een gefaseerde invoering van de wet voor te stellen, waarbij de invoeringsdatum van 'dure' elementen als het register en de registratie en enige daarmee nauw verbonden onderdelen van de wet voor onbepaalde tijd werd uitgesteld. Dit ontwerp is inmiddels de Tweede Kamer gepasseerd en in het Staatsblad 1985 (490) afgekondigd. Een motie van het kamerlid Lankhorst inhoudend het voorstel de gehele Leegstandswet alsnog te onderwerpen aan de toetsingscriteria van het rapport van de Commissie Geelhoed, haalde het niet. Niettemin is op dit moment ook van een invoering van een eerste fase nog geen sprake. De Leegstandwet lijkt inmiddels op zijn beurt te worden ingehaald door de Huisvestingswet die in juli 1985 als voorontwerp verscheen.

De Wet op de Individuele Huursubsidie

De oorsprong van de Wet op de Individuele Huursubsidie ligt in de tweede helft van de jaren '60. Al sinds de eerste discussies over aanvullende subjektsubsidiëring wordt gedacht aan een 'algemene' regeling voor individuele subsidiëring van bewoners.

Nadat de werkingssfeer van de Beschikking enkele malen was verbreed over steeds meer categorieën woonruimte, volgde in 1975 de Beschikking Individuele Huursubsidie die de oude beschikking aanvullende huursubsidie verving als kroon op het werk: alle huurders van alle woningen kwamen nu in bestel voor individuele huursubsidiëring in aanmerking.

Ook rondom deze nieuwe beschikking werd weer uiting gegeven aan de gedachte van een wettelijke regeling. In zijn toelichting op de VRO-begroting zegt minister Gruijters dat het aanbeveling zou verdienen de rechten van betrokkenen stevig in de wet te verankeren (Tweede Kamer 1976-1977), 14.100 XI, nr. 2, blz. 10). Beelaerts van Blokland herhaalt dit voornemen (Tweede Kamer 1978-1979, 15.300, nr. 2, blz. 21). De eerste concrete stappen werden echter pas begin 1981 zichtbaar toen een voorontwerp van

de wet ter advisering aan de Raad van State werd aangeboden. In 1983 verscheen een (gewijzigd) ontwerp van Wet op de Individuele Huursubsidie dat na een nieuw advies van de Raad van State op 10 september 1984 bij de Tweede Kamer werd ingediend. Het nu aanhangige wetsontwerp wijkt inhoudelijk nauwelijks af van de nu nog vigerende Beschikking Individuele Huursubsidie.

Iedere huurder die een woning bewoont waarvan de kale huurprijs zich tussen een minimum- en een maximumbedrag bevindt, komt voor huursubsidie in aanmerking. Of de subsidie wordt verstrekt is, evenals de hoogte ervan afhankelijk van het inkomen van huurders huishouden. De bijdrage is tot op zekere hoogte het verschil tussen de huurprijs van de woning en het deel van die huurprijs, dat men geacht kan worden zelf voor zijn rekening te kunnen nemen. De regeling maakt een onderscheid tussen huurders die deel uitmaken van een meerpersoonshuishouden en alleenstaande huurders; de laatstgenoemde categorie kent bovendien de leeftijdsklasse van 18 tot 23 jaar en boven 23 jaar.

Na voltooiing van de kamerbehandeling zal het recht op individuele huursubsidiëring wettelijk verankerd zijn; het Rijk verliest dan een belangrijk deel van zijn ruime beleidsmarges bij het bepalen en aanpassen van huurprijsgrenzen, inkomensnormen en subsidiehoogten.

Woonruimtetwet/Huisvestingswet

De overheidsinterventie op het vlak van de woonruimteverdeling is de afgelopen decennia herhaaldelijk voorwerp van bespreking geweest, en is dat nog steeds. Na de liberalisatiepogingen van eind jaren '60, begin jaren '70 werd in 1974, konform de belofte gedaan in de Nota Huur- en Woonruimtebeleid op korte termijn, de liberalisatie door aanwijzing van Rijkswegge stopgezet en werd de mogelijkheid geopend van (gedeeltelijke) herinvoering van de Wet in inmiddels geliberaliseerde gemeenten.

Voor veel gemeenten was het niet genoeg. Waar goedkope woonruimte in toenemende mate een schaarste-artikel werd, groeide de behoefte aan instrumenten om het aanbod te behouden en de vraag te beperken. De Woonruimtetwet bleek als instrument onvoldoende om in de steden excessieve prijsstijgingen van koopwoningen en uitverkoop van goedkope huurwoningen tegen te gaan; en ze was ongeschikt om in 'kleine kernen' de vestiging van allochtonen te reguleren. Het voorlopige antwoord werd op gemeentelijk vlak gevonden in de ontwikkeling van zogenoemde verkoopregulerende bedingen (bij gronduitgifte) met name ter beteugeling van speculatief geachte verkoop, en van vestigingsverordeningen, ter bescherming van de autochtone bevolking in de kleine kernen.

Reeds in 1974 kondigde staatssecretaris Schaefer aan dat een Huisvestingswet in voorbereiding zou worden genomen; dit voornemen werd in 1977 (Structuurschema Volkshuisvesting) herhaald. Doch ondanks deze voornemens zijn de vorderingen die met een dergelijke Huisvestingswet werden gemaakt lange tijd niet met het blote oog waarneembaar geweest. Recentelijk is een voorontwerp voor advies vrijgegeven. Dit voorontwerp bevat regels m.b.t. de verdeling van woonruimte en de samenstelling van de woonruimtevoorraad. Deze regels komen in de plaats van bestaande regelingen op dit gebied in Woonruimtetwet en Woonruimtebeschikking, en (gedeelten van) de Leegstandwet en de Woningwet (woningonttrekking en woningsplitsing). Daarnaast bevat het voorontwerp enkele nieuwe elementen (w.o. de gemeentelijke Huisvestingsverordening).

De bedoeling van het voorontwerp Huisvestingswet is, dat de beleidsmarges van de lokale overheid zullen worden vergroot. De geschiedenis van de Huisvestingswet belooft inmiddels een periode van 11 jaar. En het eind is nog niet in zicht.

12.3. Ontwikkelingen in de subsidieregelingen

In het, aan het eind van dit hoofdstuk afgedrukte bolletjesschema is duidelijk te zien dat het aantal subsidiebeschikkingen in de eerste helft van de jaren '70 scherp toeneemt, evenals – zij het in mindere mate – in de eerste jaren van het huidige decennium. Dit gegeven, gevoegd bij de hierna aan de orde komende informatie over de ontwikkeling van de volkshuisvestingsuitgaven, geeft een indruk van de mate waarin de overheid geldelijk bij de volkshuisvesting en stadsvernieuwing betrokken is geraakt.

In het kader van dit hoofdstuk is het echter van belang te analyseren welke beleidsruimte de overheid daarbij heeft, gebruikt heeft of genomen heeft.

Daarvoor is het van belang de subsidiestromen te onderscheiden in:

- a) subsidies ex art. 67 WW
- b) subsidies ex art. 68 WW
- c) subsidies op grond van een begrotingsbesluit.

Met de subsidiestroom ad a) wordt bedoeld op de geldelijke steun die het Rijk aan gemeenten verstrekt voor in art. 60-64 WW omschreven doeleinden. Naast de woningwetleningen en de dekking van de gemeentegarantie vormen de objektsubsidies voor woningwetwoningen, resp. de verbetering van partikuliere woningen, de verhuis- en herinrichtingskostenregeling en de subsidieregeling huisvesting gehandicapten de onderdelen waarop het Rijk de steunverlenende gemeente 'in de rug' steunt.

De subsidiestroom ad b) wordt gevormd door *rechtstreekse* geldelijke steun van Rijkswegen voor de eerder genoemde volkshuisvestingsdoeleinden. Hier valt te denken aan de objektsubsidies voor partikuliere huurwoningen en de geldelijke steun voor het eigen woningbezit. Tenslotte is er ad c) de groep subsidies die, eveneens direct van Rijkswegen, buiten de Woningwet om worden verstrekt.

Het onderstaande staatje geeft een inzicht in de vraag hoe de onderlinge verhouding tussen de drie subsidiestromen zich gedurende de afgelopen periode heeft ontwikkeld.

Uit de tabellen blijkt dat zich in de – betrekkelijk korte – bestudeerde periode per uitgavenkategorie geen enorme verschuivingen hebben voorgedaan. De geldelijke steun op grond van artikel 67 Woningwet vertoont sinds 1981 een licht stijgende tendens, die vooral is toe te schrijven aan de objektsubsidies woningwetwoningen en aan de woningwetleningen. Vooral de invloed van de woningwetleningen is bepalend, hoewel deze het laatste jaar iets is afgenomen ten gunste van – vooral – de objektsubsidies. Bij de kleinere bedragen is de snelle ontwikkeling van de huisvesting gehandicapten (incl. geldelijke steun bejaarden bij verhuizing) opmerkelijk en vooral de explosieve ontwikkeling van de garantieregeling. De bijdragen ex art. 68 lijken sinds 1979 eerst structureel terug te lopen, doch vanaf 1984 is van een licht herstel sprake met name als gevolg van impulsen in de premiëring van het eigen woningbezit, laatstelijk vooral ook een injectie in de partikuliere huurwoningbouw. De subsidiëring buiten de Woningwet om lijkt vooral vóór de beschouwde periode in omvang te zijn toegenomen door invoering en groei van huursubsidie, lokatiesubsidie, subsidie voor warmte-isolatie en stadsvernieuwing en subsidies voor bijzondere groepen of doeleinden.

Tabel 12.1.: Uitgaven ex. art. 67 en 68 WW (ontwerp-begrotingen) en trendmatige stijgingen daarvan (1979 = 100)

	1979		1980		1981		1982		1983		1984		1985		1986	
<i>Uitgaven ex. art. 67 WW (ontwerp-begrotingen) en trendmatige stijging (1979 = 100)</i>																
Objektsubsidies woningwet	1.187,9	100	1.214,8	102	1.331	112	1.430,6	120	1.717,5	145	2.200,5	185	2.579	217	3.046,5	256
Verbetering part. woningen	187,2	100	237	128	178	95	188,8	101	342,4	183	353,4	189	307,8	164	146,6	78
Verhuis- en herinrichtingskosten	82,1	100	85	104	81	99	93,2	114	130	158	130	158	217	264	219,8	267
Huisvesting gehandicapten	29,1	100	29,4	87	28,7	99	39,8	137	54,7	188	80,5	277	90,9	312	102,4	351
Garanties	0,75	100	0,75	100	7,9	1.053	5	667	15	2.000	40	5.333	50	6.666	45	6.000
Leningen	3.557,9	100	4.058,3	116	4.787,9	135	5.023,9	141	5.882	165	6.137,6	173	5.461,2	153	5.384,9	151
Totaal	5.044,95		5.623,25		6.414,5		6.781,3		8.141,6		8.942		8.705,9		8.945,35	
% begroting vhv. en sv.	66,1%		65,8%		66,4%		66,5%		66,8%		64,6%		61,3%		62,4%	
idem, exclusief leningen	19,5%		18,3%		16,8%		17,2%		18,5%		0,2%		22,8%		24,8%	
<i>Uitgaven ex. art. 68 WW (ontwerp-begrotingen) en trendmatige stijging (1979 = 100)</i>																
Objektsubsidies particulier	532,6	100	475	89	447,4	84	537,5	101	611,3	115	740,7	139	1.095,4	206	1.141,2	214
Eigen-woningbezit	506	100	482,4	95	528,7	104	510,5	101	607,8	120	980,4	179	1.013,2	200	1.082,9	214
Afbraak krotten	16,9	100	14,8	88	4,3	25	3,5	21	-	0	-	0	-	0	0	0
Totaal	1.055,5		972,2		979,7		1.051,5		1.219,1		1.649,1		2.108,6		2.224,1	
% begroting vhv. en sv.	13,8%		11,4%		10,1%		10,3%		10%		11,9%		14,8%		15,5%	
<i>Uitgaven uitsluitend o.g.v. begrotingsartikel (ontwerp-begrotingen) en trendmatige stijging</i>																
Subjektsubsidies	841,8	100	906	108	1.073,7	128	1.253,6	149	1.514,4	180	1.858,5	221	1.644,8	195	1.468,1	174
Lokatiesubsidies	98,4	100	137,3	140	174,3	177	190,3	193	222,8	226	230,3	234	194	197	153,7	156
Warmte-isolatie	P.M.(x)	100	361,5	271	403	302	203	152	250,5	188	179,7	135	205	153	172,1	129
Infra-structuur	156,45	100	139,75	89	126,45	81	158,8	102	144,55	92	154,65	99	126,7	81	110,8	71
Bijzondere groepen/doelen	9,1	100	46,5	511	102	1.120	129,2	1.419	119,8	1.316	110	1.208	105,2	1.156	98,9	1.087
Stadsvernieuwing	321,7	100	336,3	105	351,4	109	387,6	120	535,6	167	628,1	195	928,5	288	885,3	275
Totaal	1.427,45		1.927,35		2.230,85		2.304,5		2.787,65		3.161,25		3.204,2		2.888,9	
% begroting vhv. en sv.	18,7%		22,6%		23%		22,6%		22,9%		22,8%		22,5%		20,1%	
% voor overige uitgaven vhv. en sv.	1,4%		0,2%		0,5%		0,6%		0,3%		0,7%		1,4%		1,4%	

Uitgegaan wordt hier van het bedrag op de rekening

Een staartje van die ontwikkeling is nog te zien in de overgang van 1979 naar 1980. Daarna vertoont zich een redelijk stabiel totaalbeeld, waarin de subjektsubsidies en de stadsvernieuwingssubsidies de belangrijkste factoren lijken te zijn. De infrastructuur en de categorie bijzondere groepen en doelen vertonen een dalende tendens. De laatstgenoemde categorie had eerder, mede door nieuwe projecten als studentenhuisvesting en grotere woningen voor minderheden, maar zeker ook door vergrote aandacht voor woonwagengroepen, een explosieve groei doorgemaakt. Voor het eerst sinds lange tijd dalen de subjektsubsidies doch dit 'verlies' wordt gecompenseerd in de stadsvernieuwing.

Voor 1986 is, voor het eerst sinds lange tijd, een daling van het aandeel van de uitgaven buiten de Woningwet om te verwachten: op alle daar genoemde posten wordt bezuinigd.

Vastgesteld kan worden dat de bemoeienis van de centrale overheid met de volkshuisvesting, door middel van het beleidsinstrument subsidie een omvangrijke is. Tevens kan worden gezegd dat de centrale overheid zich daarbij, afgezien van budgettaire randvoorwaarden, nauwelijks beperkingen heeft opgelegd en uiterst flexibel heeft kunnen inspelen op specifieke problemen. Daarbij valt op dat de subsidieregelingen steeds specifiekere zijn geworden, meer reactief dan actief van karakter, en in toenemende mate mede geconcentreerd zijn geraakt op het beheer van woningen. Intussen werden echter wel de beleidsmarges van lagere overheden op het gebied van (de subsidiëring van) de volkshuisvesting verengd: de directe rijkssubsiëring zette de lagere overheden steeds meer buitenspel, terwijl de doeluitkeringen aan gemeenten groeiden hetgeen ook de gemeentelijke beleidsruimte, zo niet formeel dan toch materieel, verengt. Eerst onlangs werd, zo lijkt het, dit tijt gekeerd door het op de golven der decentralisatie meegevoerde verschijnsel van de budgetsubsiëring. Er zijn inmiddels al aanwijzingen dat deze systematiek sanerend werkt op het aantal (rijks)subsiëring: sinds 1984 neemt het aantal subsidieregelingen duidelijk af.

12.4 Voorlopige opmerkingen en kanttekeningen

De volkshuisvestingswet bij uitstek is van oudsher de Woningwet. Met name na WO II heeft ze echter nogal wat andere wetten naast zich moeten gedogen die zich aanvankelijk als noodwet kenmerkten door een beperkte levensverwachting. Toen de problemen of zorggebieden waarover wetten zich ontfermden, een blijvend karakter bleken te hebben, heeft dat maar zeer gedeeltelijk geleid tot uitbouw van de Woningwet: alleen de premieregelingen vonden vanuit de Wederopbouwwet een plaats in de Woningwet. De huurprijsregulering en de woonruimteverdeling bleven er echter buiten en leidden hun eigen leven. Daarbij is het echter niet gebleven. De huidige periode vertoont (kwantitatief) een hausse aan volkshuisvestingswetgeving in formele zin op deelgebieden. De oorsprong van deze regelgevingsgolf ligt steeds in het begin van de jaren '70, toen een grote maatschappelijke druk tot overheidsinterventie op uiteenlopende, vaak inderdaad zeer problematische terreinen, kennelijk gepaard ging met een groot optimisme inzake de regelbaarheid van de samenleving, i.c. de volkshuisvesting.

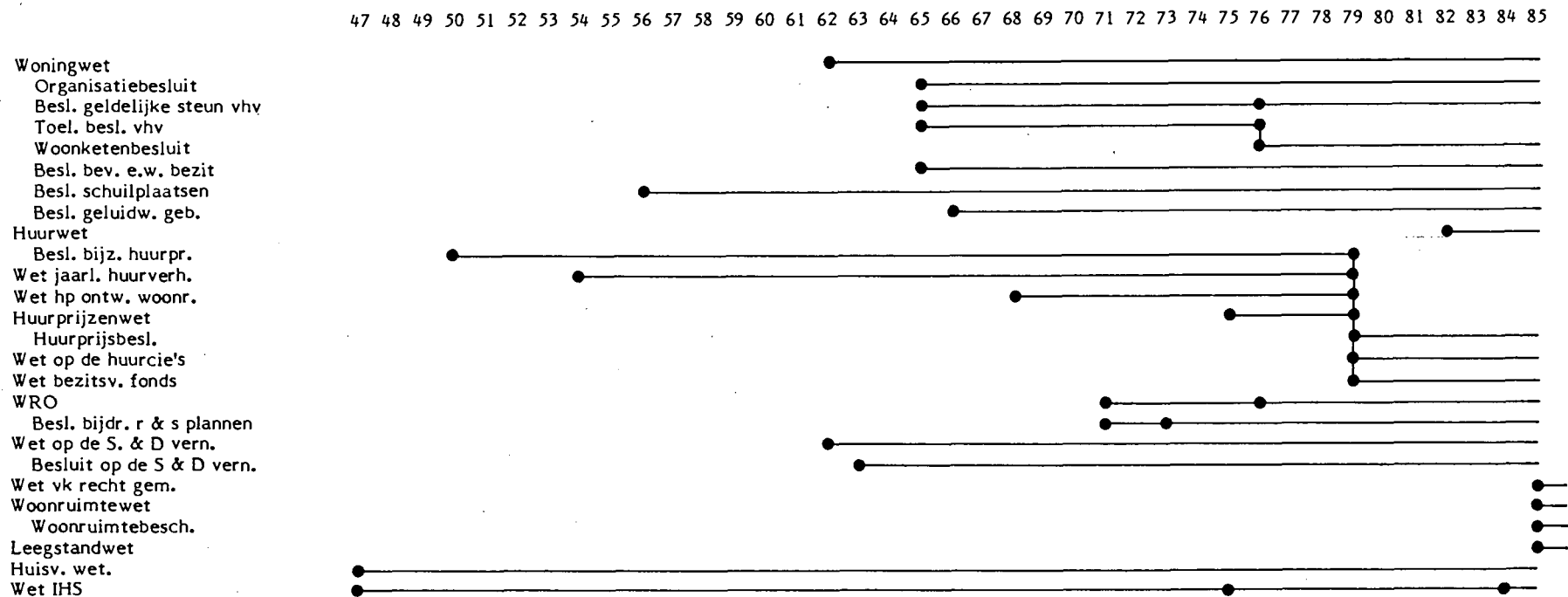
Dat het wetgevingsproces niet eenvoudig is geweest blijkt al uit de lange en niet altijd verheffende geschiedenis die regelingen als de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing, de Wet voorkeursrecht gemeenten, de Leegstandwet, de Huisvestingswet en de Wet op de individuele huursubsidie achter de rug hebben; het blijkt ook uit de zeer gedetailleerde en uitvoerige formuleringen die nodig bleken om aan de talrijke amendementen vanuit de Tweede Kamer tegemoet te komen.

De Woningwet wordt nu, en in de toekomst, in toenemende mate omringd door wetgeving in formele zin op deelgebieden van de volkshuisvesting. Daarbij heeft het er alle schijn van dat het werktein van de Woningwet wordt teruggedrongen: in het nieuwe Voorontwerp tot herziening van de Woningwet komt men de splitsingsvergunning en de woningonttrekkingsvergunning niet meer tegen; de wet wordt meer en

meer beperkt tot de bouwkwaliteit en bouwproductie. De volkshuisvestingswet bij uitstek lijkt een (inkomplete) bouwwet te zijn geworden. De nieuwe wetten – inmiddels – zodra allemaal van kracht, zorgen door een veelheid van nieuwe instrumenten, planvormen en procedures voor een sterke juridificering van een ruim aantal deelproblemen van volkshuisvestingsbeleid, welke, mocht zij al de rechtszekerheid bevorderen, stellig de flexibiliteit in het volkshuisvestingsbeleid zal reduceren.

In de sfeer van subsidiëring van de volkshuisvesting zijn de beleids marges van de centrale overheid altijd zeer ruim geweest. Ook hier bleken de kaders van de Woningwet niet altijd voldoende ruimte te bieden en ook hier heeft dat niet geleid tot verbreding van de financiële paragrafen der Woningwet, maar voornamelijk tot een reeks van subsidieregelingen die hun grondslag vinden in een begrotingsartikel en soms tot een nieuwe wettelijke basis (Wet op de stads- en dorpsvernieuwing, komende Wet op de individuele huursubsidie). Als gevolg van het opkomende verschijnsel van de budgetsubsiëring offert de centrale overheid echter bewust een deel van de directe sturingsmogelijkheden op t. b. v. verbreding der beleids marges op lokaal niveau. Dat moge vanuit decentralisatie-oogpunt nastrevenswaardig zijn, het risico bestaat wel dat het centrale volkshuisvestingsbeleid verwordt tot het meer of minder ruimhartig bedienen van de geldkraan t. b. v. de immer dorstige lokale overheid. Teneinde dat te voorkomen lijkt, zowel op lokaal als centraal niveau, een uitgesproken formulering van in onderling verband geplaatste volkshuisvestingsdoelstellingen en -criteria gewenst. In het laatste hoofdstuk komen wij op deze gedachte terug.

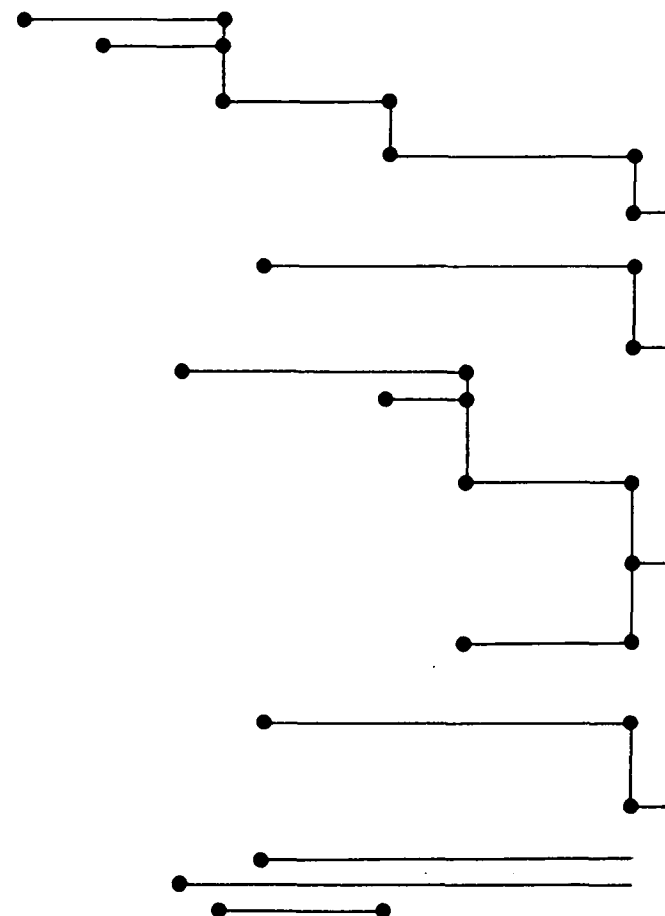
Afb. 12.1: Genealogie van de naoorlogse volkshuisvestingswetgeving



Afb. 12.2: Genealogie van subsidieregelingen woningverbetering

- Beschikking geldelijke steun verbetering particuliere woningen en woonbuurten
- Beschikking geldelijke steun rehabilitatie
- Beschikking geldelijke steun verbetering particuliere huurwoningen
- Beschikking geldelijke steun verbetering particuliere huurwoningen II
- Regeling geldelijke steun voorzieningen aan particuliere huurwoningen
- Beschikking deelneming van het Rijk in garanties bij woningverbetering
- Regeling deelneming van het Rijk in garanties bij het treffen van voorzieningen aan vooroorlogse particuliere huurwoningen
- Verbeteringsregeling vooroorlogse woningwetwoningen
- Verbeteringsregeling na-oorlogse woningwetwoningen
- Regeling voor het verstrekken van geldelijke steun voor het verbeteren van complexen woningen door toegelaten instellingen en gemeenten
- Regeling voor het verstrekken van geldelijke steun voor voorzieningen aan complexen woningen van toegelaten instellingen en gemeenten
- Regeling voor het verstrekken van geldelijke steun voor het aankopen en verbeteren van woningen door toegelaten instellingen en gemeenten
- Beschikking deelneming van het Rijk in garanties voor het verkrijgen in eigendom van bestaande woningen en voor het treffen van voorzieningen door toegelaten instellingen
- Regeling deelneming van het Rijk in garanties voor het treffen van voorzieningen aan woningen door toegelaten instellingen
- Regeling voor het verstrekken van geldelijke steun voor contactpersonen bij woningverbetering
- Beschikking geldelijke steun warmte-isolatie bestaande woningen
- Beschikking geldelijke steun warmte-isolatie nieuw te bouwen woningen

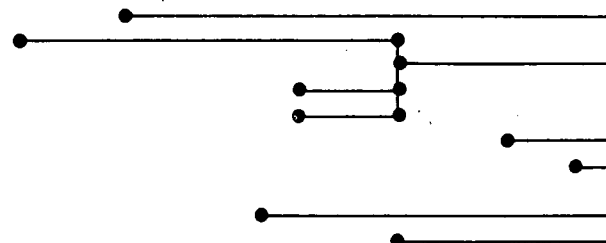
68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85



Afb. 12.3: Genealogie van subsidieregelingen nieuwe eigen woningen

- Wet, besluit beschikking Bezitsvormingsfonds eigen woningen
- Beschikking geldelijke steun eigen woningen 1968
- Beschikking geldelijke steun eigen woningen 1979
- Beschikking aanvullende jaarlijkse bijdrage eigen woningen
- Beschikking leningen eigen woningen
- Beschikking jaarlijkse bijdrage bestaande eigen woningen
- Beschikking bijdrage ineens nieuwe vrije sector woningen
- Beschikking deelname van het Rijk in garanties voor de aankoop van bestaande eigen woningen
- Regeling inzake overdracht woningwetwoningen aan bewoners

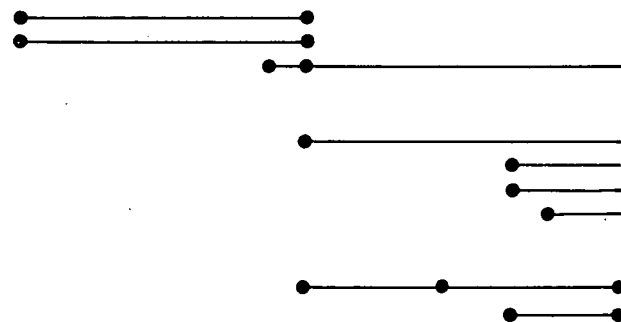
68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 '81 82 83 84 85



Afb. 12.4: Genealogie van subsidieregelingen nieuwe huurwoningen

- Beschikking geldelijke steun toegelaten instellingen
- Beschikking geldelijke steun particuliere woningen
- Beschikking geldelijke steun huurwoningen
- Beschikking deelname garanties voor de bouw van woningen door toegelaten instellingen en andere rechtspersonen die geen winst beogen
- Bijdrageregeling geluidhinder nieuwe woningen
- Bijdrageregeling wegverkeerslawaaai bestaande woningen
- Bijdrageregeling spoorweglawaaai bestaande woningen
- Beschikking deelneming van het Rijk in garanties voor het verkrijgen in eigendom van bestaande woningen en voor het treffen van voorzieningen door toegelaten instellingen
- Regeling voor het creëren van woningen in bestaande panden

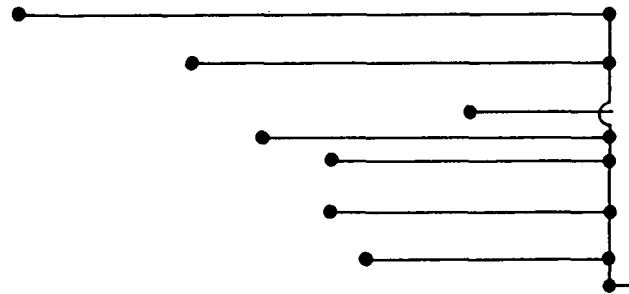
68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85



Afb. 12.5: Genealogie van subsidieregelingen stadsontwikkeling en -rekonstruktie

68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85

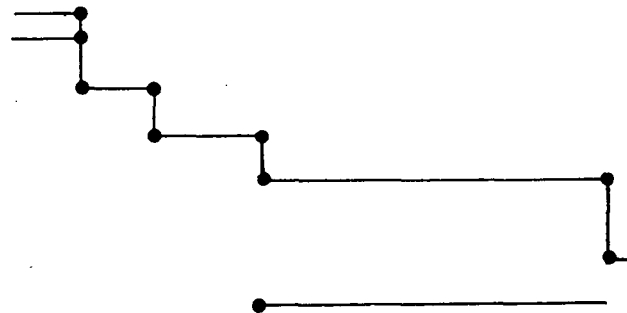
- Besluit bijdragen rekonstruktie en saneringsplannen
- Hoofdinfrastructuursubsidie voor groeikernen en groeisteden
- Interimregeling voor het parkeren in stedelijke gebieden bij woningbouw in hoge dichtheden
- Lokatiesubsidie
- Beschikking geldelijke steun stadsvernieuwing
- Subsidie van kosten van voorbereiding en uitvoeringsplannen stadsvernieuwing
- Regeling voor het verstrekken van geldelijke steun voor verbetering van de woonomgeving
- Besluit op de stads- en dorpsvernieuwing



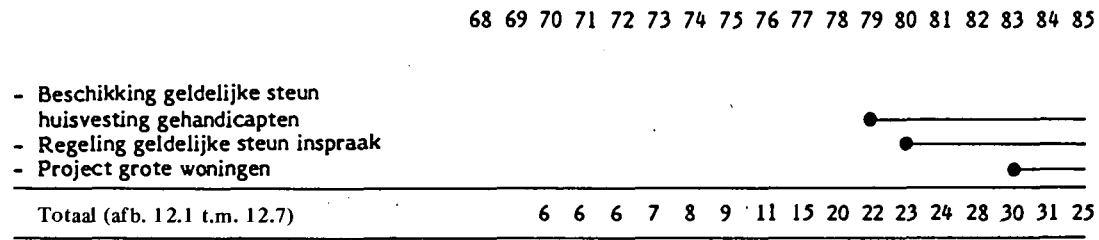
Afb. 12.6: Genealogie van subsidieregelingen individuele subsidies

68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85

- Beschikking geldelijke steun krotopruijing
- Beschikking geldelijke steun doorstroming
- Beschikking geldelijke steun krotopruijing en doorstroming
- Beschikking geldelijke steun krotopruijing, doorstroming en woningverbetering
- Beschikking geldelijke steun bewoners bij woningverbetering en krotopruijing
- Regeling bijdragen ineens verhuis- en herinrichtingskosten bij stadsvernieuwing-activiteiten
- Beschikking geldelijke steun bejaarden bij verhuizing



Afb. 12.7: Genealogie van overige subsidieregelingen



13. ONTWIKKELING VAN DE VOLKSHUISVESTINGSUITGAVEN (1)

13.1. Inleiding

De begrotingen van het Departement voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening bieden een gedetailleerd beeld van de omvang en samenstelling van de subsidies.

De volgende gegevens worden in het nuvolgende gepresenteerd: de totale omvang van de Rijksbegroting, van die van het Departement en van de gelden beschikbaar voor Volkshuisvesting. De gelden beschikbaar voor volkshuisvesting zijn vervolgens uitgesplitst over de verschillende begrotingsposten, waarbij met name een onderscheid gemaakt wordt tussen subsidies en woningwetleningen. De bedragen bestemd voor de Wederopbouw zijn niet meegeteld, evenmin als de bedragen voor de Algemene Dienst, het Kadaster, de Rijksplanologische Dienst en de Directie Bouwnijverheid.

13.2. De omvang van de begroting van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening als percentage van het Nationale Inkomen en de totale Rijksbegroting (1946-1982)

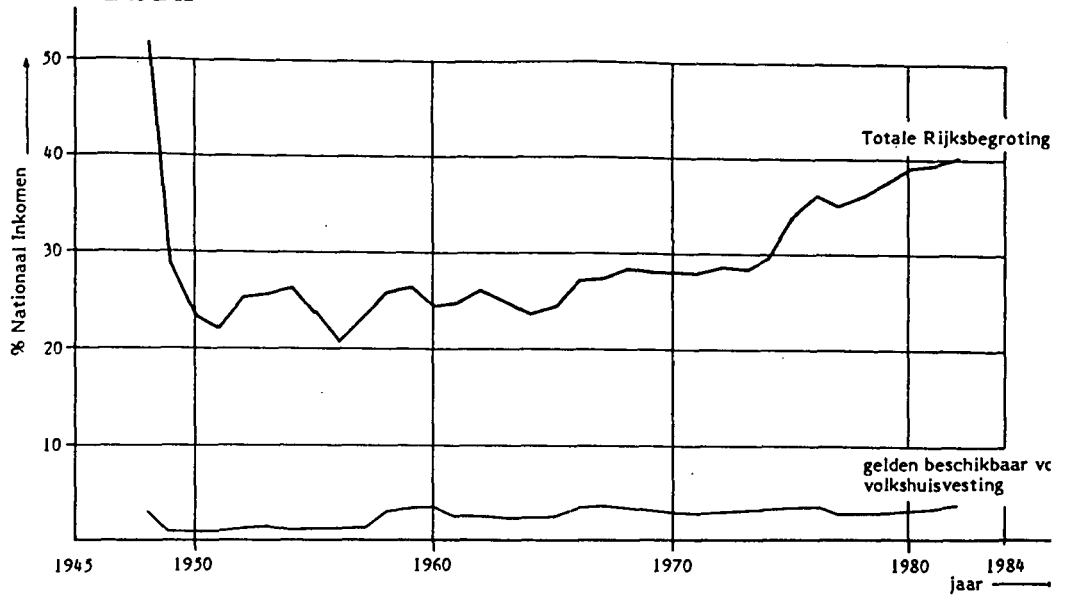
Afbeelding 13.1. geeft het aandeel weer van de totale Rijksbegroting en de begroting VRO in het Nationaal Inkomen.

Na een aanvankelijk sterke daling van het aandeel van de totale Rijksbegroting in het Nationaal Inkomen tot ongeveer 22%, nam dit sinds het midden van de jaren zestig toe. Het stijgingstempo versnelde na 1974. In 1980 bedroeg de totale Rijksbegroting zo'n 37% van het Nationaal Inkomen.

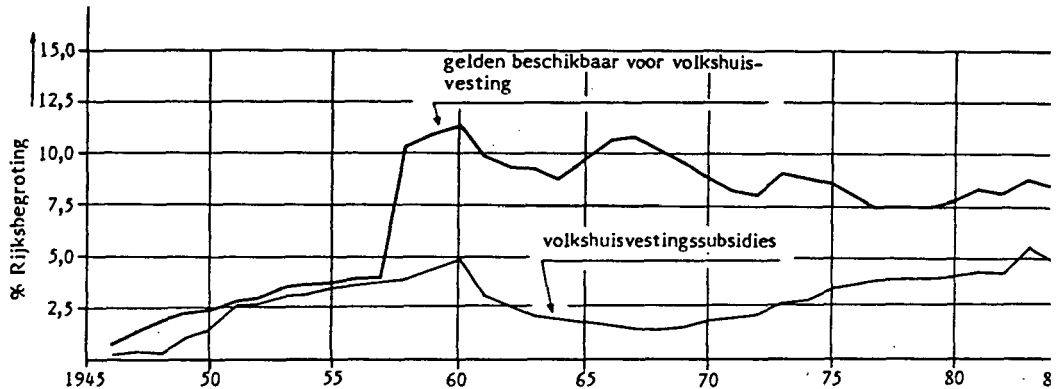
Het aandeel van de begroting van VRO was aanvankelijk tamelijk konstant, en was van 1950 tot 1958 niet meer dan ongeveer 1%. Daarna steeg dit in 1960 tot zo'n 3-4%, hoofdzakelijk doordat sinds 1958 het Rijk opnieuw leningen verstrekke voor de bouw van woningwetwoningen. Voorheen moesten korporaties en gemeenten deze leningen zelf aantrekken. Met enige lichte fluktuaties bleef daarna het percentage van de Volkshuisvestingsbegroting op ongeveer 3% van het Nationaal Inkomen. Op het eerste gezicht is dus de volkshuisvestingssector weinig expansief, veel minder dan andere sectoren van overheidszorg, zoals onderwijs en sociale zekerheid. Het beeld van de volkshuisvestingssector als slokop van overheidsgeld, waarin een steeds groter aandeel van het Rijksbudget wordt uitgegeven, komt niet met de werkelijkheid overeen.

(1) Ontleend aan: J. van der Schaar, 1983, Woonsubsidies en overheidsbudget, Delft (DUP), nov. De gepresenteerde cijfers zijn ontleend aan ontwerp-begrotingen die soms sterk afwijken van de uiteindelijke rekening. Aan een nadere analyse van de ontwikkeling van deze werkelijke uitgaven en inkomsten is, gezien deze verschillen, bepaald behoefte.

Afb. 13.1.: Aandeel Rijksbegroting en begroting VRO in Nationaal Inkomen (marktprijzen) 1946-1982



Afb. 13.2.: Aandeel van de 'gelden beschikbaar voor Volkshuisvesting' en 'volkshuisvestingssubsidies' (1946-1984)



13.3. De gelden beschikbaar voor volkshuisvesting

Een belangrijk deel van de begroting is bestemd voor uitgaven die niet direct de volkshuisvesting ten goede komen. Te denken valt aan de apparaatskosten, de uitgaven voor Wederopbouw en dergelijke. In afbeelding 13.2. wordt het aandeel daarvan in de Rijksbegroting weergegeven.

Aanvankelijk was het aandeel van de volkshuisvestingsgelden in de Rijksbegroting zeer laag en bedroeg niet meer dan enkele procenten. Dit aandeel nam echter geleidelijk toe, vooral door de toenemende subsidielast op nieuwe woningen. De stijging van de subsidies hield tot 1960 aan en sloeg toen om in een snelle daling. Na 1968 is er weer van een toename sprake.

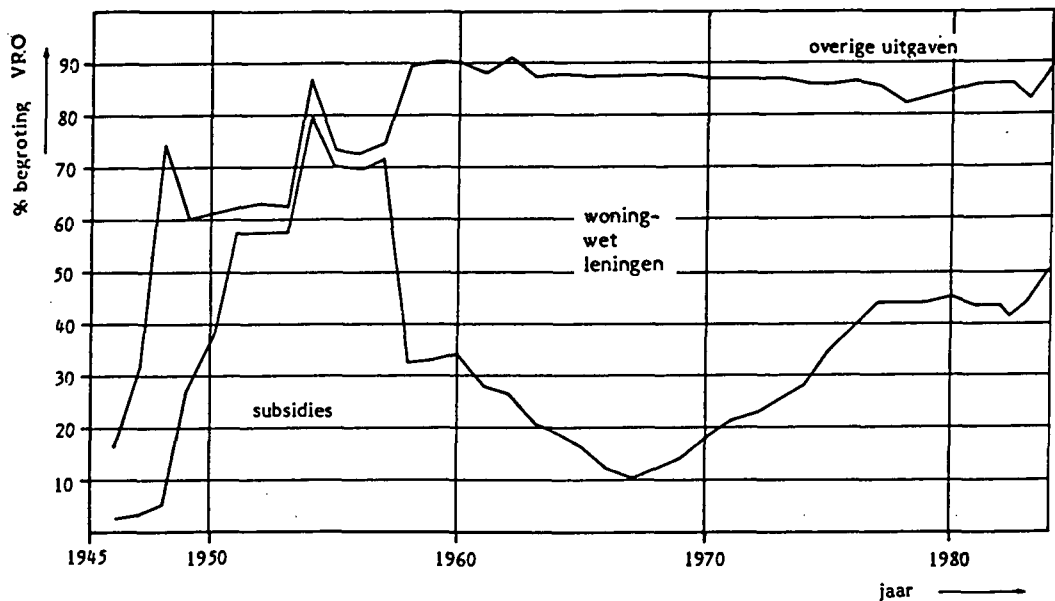
In 1958 werden de woningwetleningen weer via de begroting van VRO verleend. Dit leidde tot een zeer sterke expansie van het budget.

De woningwetleningen namen over de periode 1958-1981 een wisselend en trendmatig afnemend percentage van de Rijksbegroting voor hun rekening. Dit hangt ondermeer samen met de omvang van de bouw in andere financieringssectoren. Zo nam in de periode 1957-1960 het aantal woningwetwoningen toe van 20.000 tot ruim 45.000, mede als compensatie voor de gevolgen voor de woningbouwmarkt van de overbesteding en de bestedingsbeperking. Het expansieve bouwbeleid van Bogaers werd voor een belangrijk deel gerealiseerd binnen de woningwetsector. In 1962

werden 27.000 woningwetwoningen gebouwd, in 1967 ruim 67.000. Tussen 1962 en 1967 steeg het aandeel woningwetwoningen in de bouwproductie van 35% tot 55%. In de jaren zeventig daalde het aantal en aandeel van de woningwetwoningen weer, met uitzondering van de jaren waarin de totale bouwproductie een uitzonderlijk grote omvang bereikte: 1972 en 1973.

Door Conijn werd de daling van het aandeel woningwetwoningen in verband gebracht met het feit dat sinds eind 1966 de woningwetleningen relevant werden voor het structurele begrotingsbeleid. Inderdaad werd door minister Schut het accent verlegd van woningwetwoningen naar premiehuurwoningen, welke in belangrijke mate door korporaties werden gebouwd. Maar in 1971, 1972 en 1973 steeg het aantal nieuwe woningwetwoningen sterk. Kennelijk was toen het begrotingsbeleid geen onoverkomelijke hindernis voor een groei van het aantal woningwetwoningen. Vermoedelijk werd de invloed van dat beleid dominant na het inzetten van de 1% operatie door Duisenberg, en bij de daarop volgende bezuinigingsrondes. Overigens blijft het de vraag in hoeverre de daling van het aantal woningwetwoningen alleen het resultaat was van budgettaire beperkingen of ook van beleidsvoorkeuren van de minister van VRO. Per slot van rekening verlaagde ook Van Aartsen na 1959 de woningwetbouw ten gunste van de premiebouw, hij had dezelfde politieke achtergrond als Schut.

Afb. 13.3.: Aandeel subsidies, leningen voor woningwetwoningen, en overige uitgaven in de begroting VRO 1946-1984 (Bron: ontwerp-begrotingen VRO)



In afbeelding 13.3. wordt het aandeel van de subsidies, woningwetleningen en overige uitgaven vermeld als percentage van de 'gelden beschikbaar voor volkshuisvesting' voor de periode 1946-1984. Na het voorgaande biedt deze figuur weinig verrassingen meer. Sinds 1960 bleven de 'overige uitgaven' constant, de woningwetleningen namen van 1958 tot 1967 sterk in betekenis toe; daarna groeiden de subsidies relatief sterk.

Als men alleen op de subsidies zou letten, is sinds het midden van de jaren zestig de volkshuisvestingssector wel degelijk expansief. De expansie kwam weliswaar na 1977 tijdelijk tot staan; de subsidiegroei werd wellicht door de introductie van de dynamische kostprijsuur vertraagd, en een deel van de subsidies werd sindsdien overgeheveld naar de woningwetleningen: de liquiditeitstekorten. Maar na 1982 nam het aandeel van de subsidies in de volkshuisvestingsgelden weer zeer snel toe.

13.4. De volkshuisvestingssubsidies nader beschouwd (1946-1984)

Afbeelding 13.4. laat zien hoe na 1946 het groeiend volume aan subsidies over de verschillende begrotingsposten verdeeld werd. Het vertikaal gearceerde deel geeft het aandeel van de huursubsidies in het totale subsidiebudget weer: jaarlijkse bijdragen voor woningwetwoningen, bijdragen ineens en/of jaarlijkse bijdragen voor particuliere huurwoningen en de subjektsubsidies. Het schuin gearceerde deel betreft de subsidie voor het eigen woningbezit (bijdragen ineens en/of jaarlijkse bijdragen), natuurlijk eventuele fiscale subsidies uitgezonderd.

Afbeelding 13.4. behoeft weinig toelichting. Het aandeel van de bijdragen voor het eigen-woningbezit nam tot 1974 toe, daarna is er van een stabilisatie sprake. De produktie van gesubsidieerde koopwoningen steeg sinds 1963 tot 1979 voortdurend. In de jaren zestig werd daarbij een abrupte groei van de begrotingspost voorkomen door de overgang van bijdragen ineens naar jaarlijkse bijdragen.

De stadsvernieuwingssubsidies stegen in het midden van de jaren zestig sterk, wat nauw met de toenmalige saneringsgolf samenhangt. In 1963 werd een subsidieregeling geïntroduceerd waarmee de kosten van verwerving en afbraak in belangrijke mate bij de Rijksoverheid gelegd werden. Eind jaren zestig werd echter meer het aksent op verbetering van woning en woonomgeving gelegd. Daardoor nam het aandeel van de stadsvernieuwingssubsidies in het totale budget af. Overigens was en is het aandeel van de uitgaven aan stadsvernieuwing groter dan direkt uit de begrotingen blijkt. Want van de huursubsidie en de lokatiesubsidie (bij de 'overige uitgaven' ondergebracht) komt een niet gering gedeelte in stadsvernieuwingswijken terecht. Wellicht kompenseert dit de daling van de stadsvernieuwingssubsidies.

De bijdragen in de huur namen, als aandeel in het totale subsidiebudget, in de loop der tijd af, met uitzondering van de periode 1969-1972. Met name na 1969 daalde het aandeel van de objektsubsidies aan particuliere huurwoningen sterk: de eerder vermelde overgang van bijdragen-ineens naar jaarlijkse bijdragen en de vermindering van de aanvangssubsidies op nieuwe woningen waren hieraan mede debet. Van 1969 tot 1974 namen de subsidies voor particuliere huurwoningen weer – tijdelijk – in betekenis toe. Dit hing nauw samen met de expansie van de premiebouw.

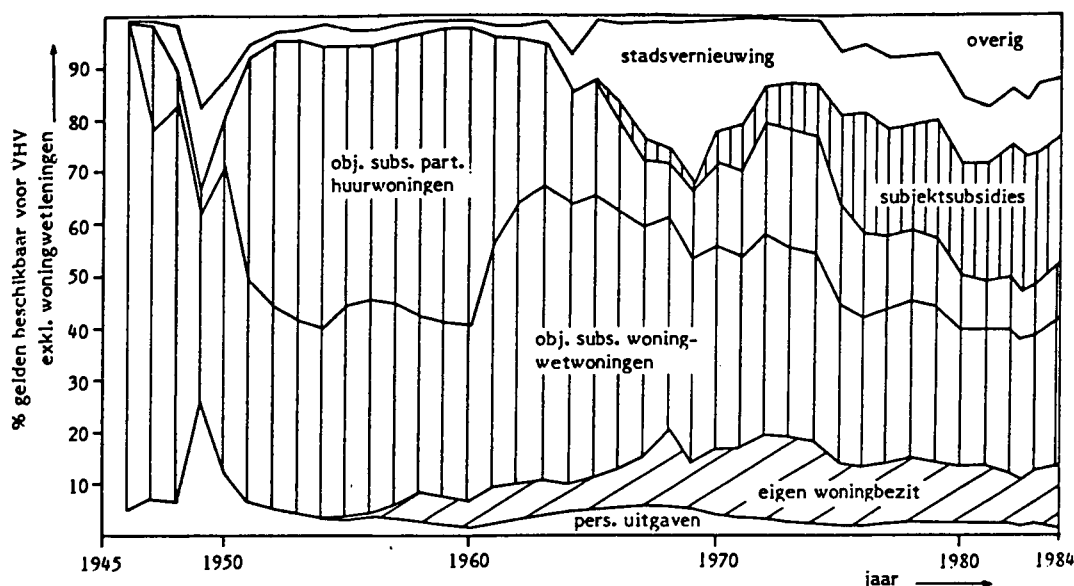
In die periode werden ook veel premiehuurwoningen door korporaties gebouwd.

Het percentage van de huurbijdragen voor woningwetwoningen groeide van 1960 tot 1963. Het totale subsidiebudget kromp in die periode terwijl de gereserveerde bijdragen voor woningwetwoningen nominaal ongeveer gelijk bleven. Na 1963 was er weer sprake van een daling van het aandeel van de woningwetbijdragen van zo'n 55% tot bijna 27% nu, een daling die tamelijk kontinu verliep.

De subjektsubsidies namen in betekenis sterk toe; in 1974 bedroeg het aandeel in het totale budget bijna 9%, in 1984 was dit al opgelopen tot 25%. De toename van het aandeel van de subjektsubsidies vond plaats in de jaren direkt na de uitbreiding van deze subsidieregeling: 1975 en 1976. Daarna was dat aandeel lange tijd stabiel.

Tussen 1980 en 1982 was er opnieuw een stijging – van ruim 21,5% tot 25,3% – door de groei van het aantal ontvangers van subjektsubsidies en de hogere bijdragen per bewoner, een groei die nauw met de daling van de inkomens en de toename van de woonlasten samenhangt. Toch was deze groei van de subjektsubsidies in verhouding tot de gehele omvang van alle volkshuisvestingssubsidies tezamen niet spektakulair. Van een inwisseling van objekt- voor subjektsubsidies was nauwelijks sprake: de verhouding tussen beide veranderde na 1975 maar weinig.

Afb. 13.4.: Aandeel diverse begrotingsposten in subsidies beschikbaar voor volkshuisvesting, exkl. woningwetelingen, 1946-1984 (Bron: ontwerp-begrotingen VRO)



13.5. De objectsubsidies op huurwoningen (1969-1984)

De daling van het aandeel van de objectsubsidies in de volkshuisvestings-subsidies betekent niet dat deze weinig groeiden. Het totale bedrag aan subsidies groeide alleen sneller. Dit totale subsidiebudget nam toe van ruim f 500 miljoen in 1970 tot bijna f 7,8 miljard in 1984, met een factor van 15,3. De objectsubsidies op woningwetwoningen stegen van f 197 miljoen tot f 2,2 miljard (faktor 11,2), die op de premiehuurwoningen van f 84 tot f 741 miljoen (faktor 8,9).

De objectsubsidies bij de premiehuurwoningen die vóór 1968 werden gebouwd, namen sinds 1969 snel af. Bij de *woningwetwoningen* van vóór 1968 was dit echter niet het geval. Weliswaar daalden de objectsubsidies van 1968 tot 1974 iets – een daling die veel trager verliep dan in de premiesektor, maar daarna was er van een sterke stijging sprake. Dit hing gedeeltelijk samen met de doorgevoerde rentekonversies, gedeeltelijk ook met de grote aantallen woningverbeteringen.

De objectsubsidies, die op basis van de regelingen van 1968 werden verleend, namen na 1968 snel toe; de toename is het grootst bij de *woningwetwoningen* door de omvangrijke woningproductie en de hoge bijdragen per woning. Pas in 1981 en daarna is er bij de *woningwetwoningen* die volgens de regeling van 1968 gesubsidieerd werden, een daling van de exploitatiebijdragen te constateren, wat duidt op een – zij het nog geringe – vermindering van de gemiddelde bijdrage per woning. Bij de premiehuurwoningen zette deze daling enkele jaren eerder in. Intussen nam na 1975 de subsidielast bij de woningen die op grond van de toen nieuwe regeling gesubsidieerd werden sterk toe. Dit was met name het geval bij de *woningwetwoningen*. Deze toename, gepaard gaand met een groei in plaats van een afbraak van objectsubsidies op oudere woningen, leidde tot de zeer snelle groei van de totale omvang van exploitatiebijdragen.

13.6. Slotopmerkingen

Over de gehele periode bezien zijn de fluktuaties in omvang van de subsidiestroom opvallend. De subsidies waren hoog in zowel de jaren vijftig als in de jaren zeventig, door een beleid van huurmatiging, respectievelijk het neutraliseren van de effecten van de rentestijging op de woningexploita-

tie en daarmee op de nieuwbouwiniciatieven. De stijging van het aandeel van de subsidies in de Rijksbegroting en in de begroting van Volkshuisvesting zette tot op heden door, alhoewel het stijgingstempo sinds 1977-'78 duidelijk minder groot was dan in de periode 1967-1977. Als percentage van de bestedingen aan huur (Nationale Rekeningen) daalden de subsidies sinds 1977, mede doordat die huuruitgaven zo snel toenamen en de liquiditeitstekorten buiten de subsidiesfeer vallen. Hoewel dus de subsidie last ten opzichte van de begrotingen steeg, werd sinds 1977 steeds minder van de woonuitgaven gesubsidieerd.

Opvallend zijn ook de wijzigingen in subsidiemethodiek die na 1960 werden doorgevoerd: de overgang van bijdragen-ineens naar jaarlijkse bijdragen allereerst, later gevolgd door een verandering in de methode van kostprijs-huurberekening. Daarbij werden in feite subsidies naar de toekomst verschoven om zodoende het jaarbudget te ontlasten. De subsidiegroei in de jaren zeventig heeft daardoor een structureel karakter dan in de periode vóór 1950: een hoger aandeel in het jaarbudget gaat met een toename van langlopende verplichtingen gepaard.

Tenslotte is de verhouding tussen het ministerie van VRO en Financiën opvallend. De expansie van de woningwetleningen die onder Bogaers plaatsvond – de woningwetsektor maakte een planmatige groei van de woningproductie mogelijk; de mogelijkheden tot planning en continuïteit waren in de andere financieringssectoren geringer – werd door het relevant verklaren van de woningwetleningen in 1966 moeilijker. Het budget van VRO werd door de woningwetleningen op marktrente te brengen onder druk gezet. De rentekonversies op leningen van oudere woningwetwoningen in en na 1971 hadden hetzelfde effect. Tenslotte leidde de introductie van de dynamische kostprijs-huur tot een extra subsidie last voor VRO en tot extra renteontvangsten bij Financiën. Het zou voor de hand liggen dat deze veranderingen gepaard gingen met een evenredige compensatie in de begroting van VRO. In hoeverre dit ook werkelijk gebeurde, is echter niet bekend: over de dynamiek van de begrotingsvaststelling en de onderhandelingen tussen de departementen van Volkshuisvesting en Financiën verschenen tot op heden géén studies.

In de voorgaande paragrafen is de toeneming van de overdrachtsuitgaven op de volkshuisvestingsbegroting aangegeven. Daarmee is één van de meest in het oog springende knelpunten in het volkshuisvestingsbeleid gedetermineerd. Nu de algemene woningtekorten zijn teruggedrongen, wordt het steeds minder geaccepteerd dat de volkshuisvestingsbegroting een toenemend aandeel van de Rijksbegroting inneemt. Er is thans een heroverwegingsronde aan de gang, die erop gericht is, de volkshuisvestingsuitgaven terug te dringen en de bemoeienis van het Rijk met de volkshuisvesting te beperken. In vorige heroverwegingsronden had de volkshuisvestingssektor al enige kleerscheuren opgelopen, zoals de verhoging van de percentages in de huurtabel van de BGS 1975 en de verandering van het IHS-aanpassingsmechanisme. Deze ingrepen waren erop gericht om de meer dan evenredige stijging van de volkshuisvestingsbegroting weg te nemen. Er dreigen nu zwaardere ingrepen, die verder gaan dan een vermindering van de toeneming. Er wordt nu aan 'echte' bezuinigingen gedacht. De belangengroepen zijn beducht dat een verdere verlaging van subsidies zal leiden tot een aanmerkelijke vraaguitval en daardoor tot een scherpe terugval in de nieuwbouw, de woningverbetering en wellicht zelfs het onderhoud, en mogelijk een ongewenste toeneming van de leegstand.

In het voorgaande werden de ontwikkelingen van het volkshuisvestingsbudget in de achter ons liggende jaren geschetst. Er zijn ook studies beschikbaar die vooruitkijken, met name van het CPB (1982), het SCP (1982, 1985) en het EIB (1984). Afhankelijk van de aannamen die zijn gedaan komt een drastische stijging van overheidsuitgaven uit de bus (CPB), dan wel een geleidelijke daling (EIB). Deze verschillen in aannamen hebben vooral betrekking op algemeen-ekonomische parameters

(inkomens-ontwikkeling, ontwikkeling rentestand, werkloosheid etc.). Duidelijk is dat de feitelijke ontwikkeling van het volkshuisvestingsbudget in de komende jaren nauw samenhangt met de algemeen-ekonomische ontwikkeling, die slechts in beperkte mate door de overheid kan worden beïnvloed. Het zelfde geldt voor het te verwachten verloop van de woonuitgaven van bewoners.

In de studie van het CPB (1982) werd nog een explosieve stijging van volkshuisvestingsuitgaven voorzien. Het SCP (1982) kwam met een zelfde somber perspectief. Beide studies maakten aannemelijk dat niet alleen het Rijk, maar ook de bewoners zullen worden geconfronteerd met steeds stijgende woonuitgaven.

Deze alarmerende studies en de meerjarenramingen van VROM lagen aan de basis van de ingrijpende bezuinigingsexercities die in het begin van de jaren tachtig hebben plaatsgegrepen. Deze bezuinigingen leidden tot een overheveling van kosten van het Rijk naar de bewoners en soms naar de woningcorporaties. Mede door de sinds 1981 ingezette stichtingskostendaling, de verkleining van de nieuwbouwwoningen en de daling van de rente is ook voor de bewoners toch het perspectief weer wat gunstiger geworden. Daaraan dragen de te verwachten inkrimping van het nieuwbouwwolume en de wat gunstiger inkomensperspektieven in belangrijke mate bij. Conijn (1985) konkludeert dat de endogene problematiek op de begroting van het Ministerie van VROM goeddeels tot het verleden behoort. Hij tekent daarbij aan dat er weliswaar nieuwe financiële tegenvallers kunnen ontstaan (stijgende rente, lagere huurtrend dan thans is geraamd), maar: 'De huidige budgettaire situatie geeft echter geen bijzondere aanleiding om eventueel in het kader van de Heroverweging op het terrein van de volkshuisvesting fors te bezuinigen'. Blijkens de Miljoenennota 1985 gaat de Minister van Financiën evenwel uit van een structurele verlaging van de financiële bemoeienis van het Rijk met de volkshuisvesting. Juist om dat te bereiken achtte hij een nieuwe Heroverwegingsronde, gericht op het huur- en subsidiebeleid, geïndiceerd.

14. ONTWIKKELINGEN OP DE WONINGMARKT EN DE WONINGBOUWMARKT

14.1. Inleiding

De volkshuisvesting is een marktgevoelige beleidssector. Weliswaar worden ontwikkelingen op de woningmarkt en de woningbouwmarkt deels door overheidsbeleid bepaald, maar in nog sterkere mate geldt dat het volkshuisvestingsbeleid door marktontwikkelingen wordt gevormd. Om te kunnen vaststellen welk type beleid in de komende jaren nodig is, geven wij een korte schets van ontwikkelingen op de woningmarkt en de woningbouwmarkt in de afgelopen tien jaar (1974-1984): zie tabel 14.1.

14.2. Woningmarkt en woningbehoefte

Sinds 1945 staat het volkshuisvestingsbeleid in het teken van woningnood en woningtekort. Na 1945 ontrolde zich eerst een geboortegolf, waarna het aantal geboorten snel afnam. In de laatste tien jaar is het officiële woningtekort nagenoeg geheel weggewerkt. De omvang van de nieuwbouw was vooral in de laatste jaren groter dan de ontwikkeling en de uitbreidingsvraag naar woningen. De vorming van huishoudens is de laatste jaren sterk aan het dalen. De immigratie uit het buitenland is afgenomen: ook deze bron van een grote uitbreidingsvraag is grotendeels opgedroogd. Volgens de CBS-prognoses zal de toeneming van de woningbehoefte in de komende jaren bescheiden zijn. Vooral na 1990 is de uitbreidingsbehoefte beperkt.

De woningmarkt is thans bezig om te slaan van een aanbiedersmarkt naar een vragersmarkt. Aan de ontwikkeling van de officiële leegstandscijfers is dat nog niet goed te zien. In 1974 stond 2,26% van de woningen leeg; dit aandeel is tot 1976 gedaald, en is sindsdien langzaam gestegen tot 2,40% in 1984. Het karakter van de leegstand is evenwel danig veranderd. In 1974 kwam de leegstand vooral in de nieuwbouw voor. Thans concentreert de leegstand zich vooral in de voorraad. De indruk bestaat dat de leegstand nu snel toeneemt. In een groeiend aantal complexen huurwoningen is de leegstand thans meer dan 5%; in enkele gevallen worden op complexniveau zelfs leegstandspercentages van 20 en meer gemeten. Omstreeks 1980 was het aandeel koopwoningen onder de leegstaande woningen vrij groot. Sinds het aandeel koopwoningen in de nieuwbouw sterk is gedaald, en ook in de voorraad prijsdalingen zijn opgetreden, is deze prop van onverkochte woningen weggewerkt.

De leegstand betreft nu vooral huurwoningen in de voorraad. Daarbij spelen niet alleen de omvang en de aard van de nieuwbouw een rol, maar ook de ontwikkeling van de woonlasten in de voorraad. Mede om de negatieve gevolgen van de stijgende objectsubsidies voor het Rijksbudget te beperken, zijn in de jaren zeventig en tachtig substantiële trendmatige huurverhogingen doorgevoerd, hoewel de koopkracht in een aantal jaren daalde en ook de bouwkosten sinds eind 1981 dalen. Een huurtrend van 8% (1975-1976) kon weliswaar niet worden gehandhaafd, maar tot 1983 kon toch een trend van tenminste 5% worden doorgevoerd. Aan het eind van de jaren zeventig kwam daar nog een intensivering van de huurharmonisatie bij, waardoor de gemiddelde huurstijging op jaarbasis zo'n 9 à 10% bedroeg. Dit heeft in een tijd van stagnerende inkomens de huurders voor grote problemen geplaatst. Daar komt bij dat de stookkosten in de beschouwde periode zeer sterk zijn gestegen. Deze uitgaven worden door de bewoners steeds meer als onvermijdelijke woonuitgaven gezien, nu de centrale verwarming alom gemeengoed is geworden. Het inzicht begint te

Tabel 14.1: Volkshuisvestingsontwikkelingen in Nederland, 1974-1984

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
1. Aantal voltooide woningen	146	121	107	111	106	88	114	118	123	111	113
2. Aantal gesloopte woningen	17	15	15	15	13	14	15	14	13	11	12
3. Netto aanwas van de woningvoorraad	129	106	92	96	93	74	99	104	110	100	101
4. % Wijziging in bouwkosten (inkl. BTW)	13,07	8,09	8,56	9,36	9,45	9,88	7,49	2,79	-1,69	-1,03	-
5. % Huuraanpassing (landelijke trend)	3/6	8	8	7	7	5	6	6	6/4	5	3
6. Gemiddelde huur in de voorraad (in f/mnd.)	-	172	190	208	227	244	264	289	317	346	363
7. Aanvangshuur van woningwetwoningen (in f/mnd.)	206	241	332	362	408	416	425	438	418	415	429
8. Stichtingskosten van woningwetwoningen ($\times f$ 1000)	62	67	78	86	94	104	111	114	109	109	110
9. Hypotheekrente (%)	9,72	9,31	8,76	8,68	8,29	9,10	10,13	10,92	9,96	8,83	8,33
10. Stichtingskosten premiekoopwoningen ($\times f$ 1000)	80	90	104	116	129	138	140	142	143	143	137
11. Aantal ontvangers individuele huursubsidie (\times 1000)	125	129	347	357	377	397	437	456	530	629	635
12. Aandeel eigen woningen (in % van de woningproductie)	44	47	49	54	61	64	56	40	28	33	38
13. Aandeel eigen woningen (% van de voorraad)	38	39	41	41	42	43	43	43	43	44	44
14. Leegstand (in % van de totale woningvoorraad)	2,26	2,16	1,94	1,99	2,08	2,09	2,17	2,28	2,34	2,31	2,40
15. Uitgaven Ministerie van VROM (ontwerp-begroting; \times miljard gulden)	5,1	6,2	7,0	7,4	8,3	9,1	10,1	11,3	12,0	14,0	16,2
16. Totale overheidsuitgaven aan volkshuisvesting (ontwerp-begroting; \times miljard gulden)	4,5	5,0	6,1	6,7	7,3	8,3	9,1	11,6	10,7	12,7	14,4
17. Volkshuisvestingsuitgaven in % van de totale overheidsuitgaven (ontwerp-begroting)	8,60	7,63	8,04	7,99	7,55	8,04	8,19	9,54	8,30	9,27	9,9

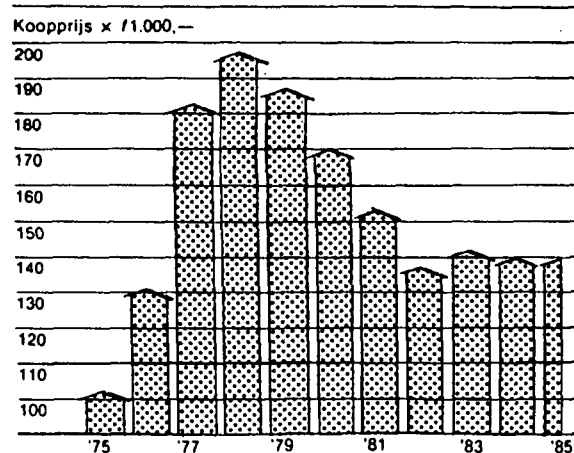
dagen dat huurharmonisatie niet identiek met huurverhoging hoeft te zijn en dat in een ongedacht aantal gevallen huurbevrozing of huurverlaging nodig is. De van oudsher marktgevoelige categorie van beleggers geeft het voorbeeld: de relatief hoge huren van een aantal complexen zijn recent aanmerkelijk verlaagd. Vooral de betaalbaarheid van etagebouwcomplexen geeft zowel in de commerciële als de non-profit huursektor steeds meer problemen. De kwaliteit van dergelijke complexen wordt door vele bewoners niet hoog aangeslagen. De prijs daarentegen (huur + servicekosten + stookkosten) is hoog, waardoor de huur/kwaliteit-verhouding veelal ongunstig wordt beoordeeld. Het Ministerie van VROM past de informele regel toe (in geen wet te vinden) dat bij leegstand van 5% of meer de huur mag worden verlaagd. Dat moet wel voor rekening van de verhuurder gebeuren.

In navolging van de beleggers (die overigens een hoger huurniveau dan de korporaties gewend zijn) is er bij steeds meer woningkorporaties een

duidelijke aandrang om huren te bevriezen of te verlagen. Na de hoge huurtrend, de tijdelijke intensivering van de huurharmonisatie en de stijging van de stookkosten is bij vele bewoners de grens van het inkassingsvermogen kennelijk bereikt. Huurachterstand en huurderfing nemen toe. Het woonlastenprobleem heeft zich in korte tijd ontwikkeld tot knelpunt no. 1 in de volkshuisvesting. Door de dynamiek van de dynamische kostprijs huur heeft het Rijk als bankier er alle belang bij dat er toch een substantiële huurtrend wordt doorgevoerd. Sinds de becijferingen van Adviesgroep Partners (1981) beseft men dat een sterke huurharmonisatie gepaard gaat met zulke hoge extra uitgaven aan IHS, dat het Rijk er per saldo nauwelijks op vooruitgaat. Duidelijk is in elk geval dat door de gewijzigde vraag/aanbodverhoudingen de woningmarkt weer is gaan werken en het automatisme van huurverhogingen via huurtrend en huurharmonisatie is doorbroken.

Op de markt van eigen woningen is de omslag misschien nog duidelijker te bespeuren. Terwijl de huren in zowel de non-profithuursector als de commerciële huursektor tot op de dag van vandaag zijn blijven stijgen, heeft de daling van de prijzen op de koopwoningenmarkt zich al in 1978 ingezet. Afb. 14.1., ontleend aan gegevens van de Nederlandse Vereniging van Makelaars, brengt deze ontwikkeling in beeld. De prijzen op de eigen-woningmarkt zijn tussen 1975 en 1978 spektakulair gestegen, en tussen 1978 en 1982 bijna even spektakulair gedaald.

Afb. 14.1.: Prijsontwikkeling van via NVM-leden verkochte woningen in de voorraad (1975-1985)



Sindsdien is een zekere stabilisatie opgetreden. Van belang is ook de ontwikkeling van de hypotheekrente in de overeenkomstige periode. In de jaren 1975-1976 (hoge inflatie) was de hypotheekrente gemiddeld meer dan 9%, vervolgens trad een daling in tot 1978 (ruim 8%), waarna voorlopige rekords van 10 à 11% werden gevestigd in 1980 en 1981. Deze laatstgenoemde jaren waren dramatisch voor bewoner-eigenaren die toen hun huis moesten verkopen: de prijzen daalden, terwijl de hypotheekrente exceptioneel hoog was. Ook eigenaar-bewoners die in die periode een rente-mutatie in hun lopende hypotheekaire lening ondergingen, kwamen in moeilijkheden: hun woonuitgaven konden van de ene dag op de andere soms met 50% toenemen.

De recente ontwikkelingen op de woningmarkt laten zien hoe sektor-specifiek de waargenomen verschijnselen zijn. De hoge rente leidde in de eigen-woningsektor rechtstreeks tot hoge woonuitgaven van bewoners, tot hevige reacties op de woningbouwmarkt en tot een dalende mobiliteit van bewoner-eigenaars. In de huursektor leidde de hoge rente tot hogere overheidsuitgaven aan objektsubsidies. De huren daalden niet, maar stegen – zij het uiteindelijk in een afgezwakt tempo –, de mobiliteit van de huurders daalde niet en het nieuwbouwprogramma bleef intact. Toen de nieuwbouw van koopwoningen sterk terugliep, wist het Rijk zelfs ruimschoots compensatie te vinden voor deze verliezen door een opvoering van de bouw van gesubsidieerde huurwoningen.

Door de stagnatie van inkomens en de snelle stijging van het aantal werklozen nam het aandeel ontvangers van individuele huursubsidie zeer snel toe. De toeneming van het aantal IHS-ontvangers tussen 1975-1976 was het gevolg van de grote uitbreiding van de IHS-regeling in 1975. De expansie sinds het eind van de jaren zeventig heeft andere achtergronden. Hoewel de regeling stap voor stap werd ingeperkt, nam het aantal gegadigden toch toe door de inkomensdaling enerzijds, en anderzijds de huurstijgingen in de voorraad en het grote aanbod van nieuwe, relatief dure huurwoningen.

Vastgesteld kan worden dat de ekonimische stagnatie de koopsektor zwaarder op de proef heeft gesteld dan de huursektor. Toch is in de woningvoorraad het aandeel eigen woningen niet teruggelopen. Dit aandeel is al enige jaren stabiel op een niveau van 43 à 44%. Het zeer lage aandeel van eigen woningen in de nieuwbouwsektor wordt als het ware gekompenseerd door verkoopprocessen in de voorraad (van huur naar koop), die gestaag doorgaan, zij het op een veel bescheidener schaal dan een aantal jaren geleden.

14.3. Beleidsimplikaties van aktuele woningmarkt-ontwikkelingen

De geschetste ontwikkelingen op de woningmarkt hebben enkele voor de hand liggende beleidsimplikaties. Men kan anno 1985 niet volhouden dat over de hele linie de huurprijzen beneden het markt-evenwichtsniveau liggen. Het zal steeds moeilijker worden voor het Rijk om huurtrends door te voeren die hoger zijn dan de ontwikkeling van de inkomens. Daarnaast zal de huurharmonisatie, naar mag worden verwacht, in de toekomst van karakter veranderen. Steeds minder zal de huurharmonisatie over nagenoeg de hele linie leiden tot extra huurverhogingen, ten bate van de woningexploitant. Naast boventrendmatige huurverhogingen zullen steeds vaker huurbevrozingen en huurverlagingen worden doorgevoerd. De som van de feitelijk doorgevoerde huuraanpassingen zal waarschijnlijk dichter bij de huurtrend komen te liggen dan in het verleden.

De aloude klacht over het woningwaarderingstelsel dat er zoveel 'subjektieve factoren' in zijn opgenomen, lijkt nu te kunnen worden getransformeerd tot een compliment: het stelsel bevat gelukkig voldoende marge om zinnige onderhandelingen tussen bewoners en verhuurders mogelijk te maken en rekening te houden met uiteenlopende vraag/aanbod-verhoudingen op de woningmarkt. De aangekondigde opzet van het huuraanpassingsbeleid met een glijdende schaal, mede bedoeld om de 'objektiviteit' van de regeling te vergroten, draagt het gevaar in zich van een grotere starheid in de regelgeving, en een toeneming van het aantal conflicten tussen huurder en verhuurder, die aan de Huurcommissie worden voorgelegd.

Het huurbeleid dient, in het licht van de huidige en de te verwachten omstandigheden vóór alles gedifferentieerd te zijn, en te stroken met de thans optredende marktprocessen. Sommigen zullen wellicht de konklusie

trekken dat de huurprijsvorming geheel moet worden vrijgelaten: géén huurtrend, géén voorgeschreven huurharmonisatie en dus ook géén waarderingsstelsel. Dergelijke konklusies gaan geheel voorbij aan de functies die het huurbeleid ook in de komende jaren heeft. De overheid is via miljarden aan objektsubsidies nauw bij de financiële exploitatie van huurwoningen betrokken. Via het voorgeschreven huurtrendbeleid heeft de overheid invloed op de ontwikkeling van de objektsubsidie-uitgaven. Bovendien zijn er nauwe relaties tussen trendbeleid en loon- en prijsbeleid. Ook in de nieuwe marktomstandigheden is het trendbeleid onmisbaar.

Ook het waarderingsstelsel en het stelsel van nulpunten kunnen moeilijk worden gemist. Er moet weliswaar flexibiliteit zijn, maar de positie van de huurder mag niet te zeer worden uitgehold. Als de huurprijsvorming vrij is, heeft de zittende bewoner een zwakke positie. Een verhuizing (om een onredelijk hoge verhoging te ontlopen) is immers zeer kostbaar. Ook op een woningmarkt met een ruim aanbod zijn markt-ordenende regels nodig om de huuraanpassingen tijdens de bewoning te structureren. De Huurprijzenwet Woonruimte 1979 structureert het overleg tussen huurders en verhuurders en kent aan de Huurcommissies een belangrijke arbitersrol toe. Belangrijk is bijvoorbeeld dat de huren slechts 1 × per jaar kunnen worden aangepast, dat bezwaren van huurders tegen een voorgenomen huurverhoging niet tot een aantasting van de huurbescherming kunnen leiden, en dat er bepaalde maxima gelden bij een huurverhoging. Huurcommissies hebben een min of meer objectieve basis nodig, waarop zij hun uitspraak kunnen stoeien. Aan volkomen willekeurige uitspraken van een Huurcommissie heeft niemand behoefte. Het waarderingsstelsel en het nulpuntenstelsel bieden deze min of meer objectieve basis. Deze stelsels zijn onmisbaar als pijlers waarop het huurbeleid is gebaseerd. Het gehele stelsel van marktordening in de huursektor past uitstekend in de Nederlandse overleg- en onderhandelings-economie.

Tegen een complete huurliberalisatie pleit voorts dat non-profitverhuurders zich niet gedragen als winstmaximaliserende aanbieders van woondiensten, maar als organisaties die menig financieel probleem op het Rijk afwentelen als daartoe de mogelijkheid bestaat. Een werkelijke vrije huurprijsvorming zou hun deze kans volop bieden. Het lijkt al met al verstandig om de huurtrend te handhaven (vooralsnog met zeer bescheiden percentages) en voorts het waarderingsstelsel (inklusief subjektieve marges) als basis te hanteren voor een zeer milde harmonisatie waarbij de som van alle huuraanpassingen steeds minder zal afwijken van de huurtrend.

Afschaffing van subsidies is op afzienbare termijn onmogelijk wegens de langlopende verplichtingen van het Rijk in de sfeer van objektsubsidies. Het afschaffen van nieuwe objektsubsidies en van individuele huursubsidie zou (ook bij het huidige niveau van de kapitaalmarktrente) een ontwrichting van de woningmarkt betekenen: grote leegstand in delen van de woningvoorraad, een scherpe daling van de nieuwbouw en een akute schaarste aan goedkope woningen. Een geleidelijke daling van het subsidievolume ligt meer voor de hand. De afnemende nieuwbouw leidt al tot een matiging in de subsidielasten. Voor het overige spelen veel factoren een rol die de Minister van VROM slechts gedeeltelijk of helemaal niet kan bepalen:

- de rente (vergeleken met voorgaande jaren thans weer laag = gunstig voor VROM) bepaalt in sterke mate de objektsubsidielast van zowel nieuwbouw als woningen in de voorraad;
- de inkomensontwikkeling (de vooruitzichten zijn minder somber dan enkele jaren geleden) bepaalt de IHS-uitgaven in sterke mate;
- de verdeling van de bewoners over de woningvoorraad; hangt onder andere samen met de mobiliteit op de arbeidsmarkt;
- de huurstijgingen in de voorraad.

Nu minder spektakulaire huurstijgingen in de voorraad mogen worden

verwacht, een minder ambitieus nieuwbouwprogramma en een positievere inkomensontwikkeling dan in het verleden, ligt een zekere stabilisatie van de IHS-uitgaven binnen het bereik. Daaraan dragen ook de recente aanpassingen in het IHS-regime in belangrijke mate bij. In elk geval hoeft niet te worden gevreesd voor een voortzetting van de duizelingwekkende groei van individuele huursubsidies, die we in de afgelopen jaren hebben gekend. Ook een matiging in de ontwikkeling van de objectsubsidies ligt voor de hand, vooral dankzij de gunstige rente en dankzij de inmiddels gedaalde stichtingskosten. Ook zonder dramatische ingrepen is de autonome groei van de volkshuisvestingsuitgaven beteugeld. In 1984 werd nagenoeg 10% van de Rijksuitgaven aan Volkshuisvesting besteed, na een onregelmatige stijging sinds 1978 (ruim 7,5%). Een daling van dit percentage mag in de huidige en de te verwachten omstandigheden worden verwacht.

Een belangrijk voor de volkshuisvesting relevant economisch verschijnsel is voorts, in relatie tot de zich wijzigende rolverdeling tussen man en vrouw, de opkomst van de tweeverdieners. Deze opkomst heeft ertoe bijgedragen dat in het volkshuisvestingsbeleid snel is overgestapt van het inkomen van de hoofdkostwinner als criterium naar het 'huishoudeninkomen'. Het huishoudeninkomen is echter niet zelden moeilijk vast te stellen. Door de introductie van het huishoudeninkomen is de volkshuisvesting minder planbaar geworden. Zowel de belastingwetgeving (tweeverdienersbelasting), het sociale beleid (voordeurdelerskorting) als het subsidiebeleid in de sfeer van de volkshuisvesting (IHS) leiden ertoe dat de feitelijke of gesuggereerde groepering van huishoudens belangrijke financiële consequenties heeft. Enerzijds leidt dit waarschijnlijk tot een niet-beoogde en waarschijnlijk nog onderschatte dynamiek: een zeer grote individualisering van vooral jongeren, zodat elk huishouden 'arm' is, en dus een hoge uitkering krijgt, een hoge woonsubsidie en een lage belasting. Anderzijds werkt dit tal van schijnkonstrukties in de hand: in werkelijkheid woont men samen, maar administratief is elk afzonderlijk huishoudenlid zelfstandig om de subsidies en uitkeringen niet mis te lopen. Een effectieve controle in deze privacy-gevoelige sfeer is moeilijk uit te voeren. Voor de effectivering en nuancering van het volkshuisvestingsbeleid is deze kwestie een punt van grote zorg. De overheid zal door deze factoren steeds minder goed in staat zijn om een fijnbesnaard, mede op inkomensverschillen toegesneden huur- en subsidiebeleid uit te voeren.

In de komende marktverhoudingen zullen meer verantwoordelijkheden bij de huurders moeten worden gelegd, en de exploitatierisico's meer bij de verhuurder teneinde het afwentelingsgedrag te beteugelen. Op dit punt bevat het Normkostensysteem waardevolle grondgedachten. Deze grondgedachten dienen niet zozeer op de huurvaststelling als wel op de huuraanpassing te worden geprojecteerd. In een sterker concurrerende markt is de oplossing in het algemeen niet een uitbreiding van de regelgeving, maar veeleer: privatisering. Verhuurders en huurders zullen, met het waarderingssysteem en de nulpunten als hulpmiddelen, een grotere verantwoordelijkheid op de woningmarkt moeten krijgen. Op dit punt dringen vergelijkingen met de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt zich op. De organisatiegraad van de non-profit verhuurders is, blijkens hoofdstuk 9, groot. De organisatiegraad van huurders laat nog veel te wensen over. Het zou wijs beleid zijn als de huurdersorganisaties een handje werden geholpen bij het versterken van hun organisatie. Op dit punt zijn in de Nota woonconsument en volkshuisvesting vele kansen gemist. Het privatiseringsbeleid, waarbij de non-profit woningexploitanten meer risico's dragen, dient gepaard te gaan met een effectiever toezicht op woningcorporaties en andere non-profitverhuurders. Het recente rapport van de Algemene Rekenkamer, die de vinger legde op enige wonde plekken terzake, is precies op tijd gekomen. Het past volkomen in de algemene beleidslijn, die hier wordt geschetst: de tijd is aangebroken om dit toezicht thans serieuzer aan te pakken.

In het licht van het voorgaande verdient het aanbeveling om de dynamische kostprijsuur-kalkulatie te handhaven. De inflatie is thans wel laag (2 à 3%), maar blijft toch hoger dan 0% en er blijft alle aanleiding om uit te gaan van een (licht) stijgend niveau van de nominale baten en lasten in de loop van de woningexploitatie. Wel kan worden overwogen om de financiering van investeringen steeds meer van het Rijk naar particulieren over te hevelen. Tussen het Rijk en de beleggers zullen daarover meerjarenafspraken moeten worden gemaakt, waarbij de dynamische kostprijskalkulatie door het Rijk als randvoorwaarde kan worden gehanteerd. De ervaring leert dat de beleggers zeer wel met de dynamische kostprijskalkulatie kunnen leven, mits maar een behoorlijk rendement wordt geogst en het beleggersbeleid voldoende flexibel kan blijven. Zij zijn in de afgelopen jaren in verheugend ruime mate weer op de markt van nieuwe huurwoningen teruggekeerd. De financiering door particulieren is m.b.t. de naoorlogse woningverbetering al ver voortgeschreden. De hier toegepaste konstruktie van een Waarborgfonds waarbij woningkorporaties en beleggers zijn betrokken, zou ook in andere sectoren (nieuwbouw, vooroorlogse woningverbetering) kunnen worden toegepast. Een actieve inbreng van de overheid is daarbij een noodzaak. Voor rechtstreekse financiering van woningen door de overheid kan in het licht van het huidige aanbod van financieringsmiddelen en de toepassing van marktrente in de woningwetsektor, geen overtuigende argumentatie worden aangedragen.

Een veel voorkomende gedachte is dat in een situatie van algemeen evenwicht een distributiewet als de Woonruimtetwet zonder meer kan worden afgeschaft. Deze gedachte is net zo onjuist als de gedachte dat de Woonruimtetwet in de huidige marktverhoudingen kan worden gehandhaafd. Ook als er in het algemeen evenwicht op de woningmarkt is, zullen er altijd deelsektoren zijn waarin de woningen schaars zijn. Er zullen ook bewonersgroepen zijn die zonder hulp moeite zullen hebben een passende woning te vinden: starters met een laag inkomen, vluchtelingen en andere immigranten, gegadigden met een medische en sociale indicatie en stadsvernieuwingsurgenten. Alleen al de voortgang van de stadsvernieuwing is met een goed lopende woonruimtedistributie gediend. Deze distributie kan zich beperken tot die delen van de markt waar de schaarste groot is. Niet afschaffen van de distributie dus, maar aanpassen ervan. Op dit punt geeft de ingediende Huisvestingswet een adequate richting aan.

Qua dienstverlening zullen de Gemeentelijke Diensten Huisvesting en vele woningkorporaties een voorbeeld kunnen nemen aan het dienstbetoon dat aspirant-kopers in het algemeen van makelaars ondervinden. Dankzij automatisering van gegevensbestanden en gebruikersvriendelijke software kan de dienstverlening naar zowel vragers als aanbieders aanmerkelijk worden verbeterd. In deze sfeer liggen er zinnige aangrijpingspunten voor privatisering. De overheidsverantwoordelijkheid kan zich concentreren op het bewaken van procedurele spelregels, op het voorschrijven van criteria in die sectoren waarin de schaarste is geconcentreerd en op controle achteraf. Het bijhouden van leegstandsregisters door de gemeente lijkt een oneigenlijke vorm van werkverschaffing.

In het kader van de wijzigende marktverhoudingen wordt wel voorgesteld om de huurbescherming af te schaffen of tenminste terug te dringen. Een exponent van deze gedachte is de eventuele introductie van een termijnhuurkontraat. Op deze wijze poogt men de kans te beperken dat bewoners met een relatief hoog inkomen blijven wonen in zwaar gesubsidieerde woningen. Blijkens de vele voorstellen die in de loop der tijd zijn gelanceerd in de sfeer van een huurbelasting, een doorstromingsheffing of een woonbelasting, is deze grondgedachte niet nieuw. Maar ook met betrekking tot de gedachte van een termijnhuur moet worden opgemerkt dat het idee in elk geval op een ongunstig moment wordt gelanceerd. In een toenemend aantal hoogbouwkplexen heeft de mobiliteit van bewoners alle records gebroken. Steeds meer dreigen dergelijke kplexen monokultures te worden van bewoners met lage inkomens: jongeren, etnische minderheden,

gescheidenen. De groepen met hoge en middelhoge inkomens trekken weg. Het woonklimaat laat vaak zeer te wensen over: onveiligheid, vandalisme, alkoholisme, druggebruik en drughandel. (Prak en Priemus, 1984).

In sommige complexen (zoals de Bijlmer) krijgen 'trouwe' bewoners een premie, omdat de verhuurder het waardeert dat er nog een niet-mobiele bewonerscategorie is. Juist als de markt ertoe overschakelt om dergelijke premies te verstrekken en te proberen de bewoners met wat hogere inkomens te behouden om een gedifferentieerd woonklimaat te realiseren, zou het Rijk als een olifant door de porseleinkast marcheren als het met termijn-huurcontracten en doorstromingsheffingen op de proppen zou komen.

Het probleem van de 'probleemcomplexen', dat we tegenkomen in de naoorlogse hoogbouw, is deels een volkshuisvestingsprobleem, deels een algemeen maatschappelijk verschijnsel. De grote werkloosheid, vooral bij jongeren, werkt bij grote groepen betrokkenen ontwrichtend. Hun maatschappelijke bindingen zijn gering. Geen wonder dat juist bij werklozen kriminaliteit en vandalisme sterk zijn verbreid (Jongman, 1985). Daar waar vele werklozen, vooral jonge werklozen, bijeenwonen, manifesteert dit algemene maatschappelijke verschijnsel zich als volkshuisvestingsprobleem. Zij veroorzaken door vandalisme en een hoge mobiliteit bij de verhuurder hoge exploitatiekosten. Zij kunnen het woonklimaat bederven waardoor andere bewoners wegtrekken. Door een olopende huurderfing kunnen de exploitatieproblemen aanzienlijk worden versterkt. Werkloosheid is een economische factor die (ook) op de volkshuisvesting een zeer negatieve werking heeft. Oplossingen en volkshuisvestingsproblemen liggen dan ook in de komende jaren vaak buiten de sfeer van de volkshuisvesting en het volkshuisvestingsbeleid.

14.4. Woningbouwmarkt

Zoals opgemerkt, zijn de officiële woningtekorten snel geslonken. Zowel onder invloed van demografische als economische factoren is de groei van het aantal huishoudens flink afgezwakt. Landelijk kan voor het eerst sinds 1940 worden gesproken van een zeker algemeen evenwicht. In afzonderlijke deelmarkten komen tezelfdertijd aanmerkelijke tekorten en overschotten voor. Toch is het nieuwbouwwolume sinds 1976 op een hoog niveau gehandhaafd van meer dan 100.000 woningen per jaar. Wel is het gemiddelde investeringsniveau scherp gedaald door een stelselmatige verlaging van de gemiddelde nieuwbouw-woninggrootte in de laatste 10 jaar, een versobering van het uitvoeringsniveau in de laatste jaren en een daling van de bouwkosten sinds eind 1981. Deze daling houdt verband met de veranderde verhoudingen op de woningbouwmarkt. Decennia lang heeft ons land een tekort aan bouwcapaciteit gekend, gedurende korte perioden afgewisseld met conjuncturele pieken in de bouwwerkloosheid, maar sinds 1981 is het aandeel werkloze bouwvakkers structureel gestegen (tot een niveau van omstreeks 100.000). Ook het aantal faillissementen in de bouwnijverheid was de laatste jaren ongekend hoog.

Voor de daling van het reële nieuwbouwwolume is voor de bouwnijverheid wel enige compensatie gevonden door de toeneming van de stadsvernieuwing: de woningverbetering, het groot onderhoud en de na-isolatie, maar per saldo is de omzet van de bouwnijverheid in de volkshuisvesting toch gedaald. De werkhonger op de bouwmarkt is groot: in verhouding tot de opdrachten is de bouwcapaciteit hoog. Ook bij architectenbureaus en stedenbouwkundige bureaus heeft zich recentelijk een overcapaciteit gemanifesteerd die heeft geleid tot vrij drastische personeelsinkrimpingen.

Binnen de stadsvernieuwingmarkt zijn overigens grote veranderingen op til. Tot nu toe was stadsvernieuwing vooral gericht op vooroorlogse woningen. De nadruk lag op de aanpak van negentiende-eeuwse en vroeg-twintigste-eeuwse stadswijken met een versnipperd particulier bezit. Daarnaast vond op aanmerkelijke schaal renovatie plaats van vooroorlogse

woningwetwoningen. Vooral in de grote steden is er nog veel te doen in de eerste- en tweede-ringsgebieden. Inmiddels bestaat echter driekwart van de woningvoorraad uit naoorlogse woningen. Hierin doen zich steeds meer gebreken voor, vooral in de naoorlogse middelhoog- en hoogbouw. Vooral de bouwsystemen, toegepast in de jaren vijftig en zestig, vertonen nu ernstige gebreken. De woningcorporaties staan voor een gigantische opgave: vooral bij het beheren van deze woningcomplexen, die overigens vaak op instigatie van de gemeente zijn gebouwd. Tot nu toe hadden de woningcorporaties een relatief jong bezit. In de komende jaren zal dat bezit verouderen. Er is een nauwe samenhang tussen stichtingsduur en onderhoudskosten. Vooral de uitgaven aan langcyclisch onderhoud zullen stijgen. Enerzijds zullen daartoe de Algemene Bedrijfsreserves moeten worden ingezet. Anderzijds valt er niet aan te ontkomen dat het Rijk bijspringt. Dit zal moeten gebeuren in de vorm van bijdragen die de zelfstandigheid en het 'eigen risico' van de woningcorporaties onverlet laten. Door een betere planning en organisatie van het onderhoud vallen er nog veel besparingen te bereiken. Dit geldt voor gemeentelijke woningbedrijven in nog sterkere mate. In een aantal gevallen zullen in deze sektor saneringen nodig zijn. De hier geschetste problematiek zal een groot beroep doen op publieke middelen. De systeembouw uit de jaren vijftig en zestig, en deels ook uit latere perioden, eist een zware tol.

14.5. Beleidsimplicaties van actuele woningbouwmarkt-ontwikkelingen

Het ligt niet in de lijn van de verwachting dat het huidige nieuwbouwniveau van ruim 100.000 woningen per jaar kan worden gehandhaafd. De demografische perspectieven leiden tot de langzamerhand onbetwistbare konklusie dat we een toekomst tegemoet gaan waarin jaarlijks niet 100.000 à 110.000 woningen worden gebouwd, maar pakweg 50.000 à 60.000 woningen. Dit gegeven staat in schril contrast met het feit dat zeer onlangs een voorstel tot herziening van de Woningwet is ingediend, waarin de thans toegepaste woningbouwprogrammeringsprocedure wettelijk wordt vastgelegd. Het is kurieus dat men het in de hoogtijdagen van de woningbouw altijd zonder zo'n wettelijke regeling heeft kunnen stellen (afgezien van enkele summier artikelen in de Wederopbouwwet), en dat straks mogelijk er een wettelijke regeling in het Staatsblad zal verschijnen op een moment dat er, met enige overdrijving gesteld, bijna niets meer te programmeren valt. Sommigen verwachten wellicht dat de woningverbetering royaal compensatie zal kunnen bieden voor het inkrimpande nieuwbouwprogramma, maar alles wijst erop dat dit maar zeer ten dele het geval zal zijn.

De kwaliteit van de (relatief jonge) Nederlandse woningvoorraad is gemiddeld vrij hoog. Meer en meer wordt het woonlastenniveau door de bewoners als knelpunt aangegeven. Op dit punt is Nederland thans in Europa bijna koploper. Volgens recente cijfers van Eurostat scoort alleen Denemarken thans hoger (27,3% van het huishoudenbudget aan huisvesting; Nederland: 21,6%). Er is beslist geen eindeloze effectieve vraag naar woningverbetering. Bovendien zijn voorraadprocessen als woningverbetering, groot onderhoud en na-isolatie centraal veel minder goed te plannen dan nieuwbouwprocessen. Men kan voorts de vraag stellen wat er nu *werkelijk* wordt gepland. Reeds nu pleiten velen voor een grote, liefst complete uitwisseling van financieringssectoren: wat de differentiatie naar financieringssectoren betreft, wil men dus niet een sturend, maar een marktvolgend program. Alleen de planning voor het eerstkomende jaar is bindend. Deze planning is echter niet zozeer een instrument ter regulering van processen, maar meer een inventarisatie van wat in de pijplijn zit en een schatting van realisatiekansen, dat alles gekorrigeerd voor de beschikbare budgettaire ruimte. In hoofdstuk 2 werd de huidige woningbouwprogrammering getypeerd als een interactieve planningsprocedure, die als zodanig zeker verdiensten heeft. Dat deze procedure in de Woningwet wordt ondergebracht, is begrijpelijk omdat dit het gevoel voor juridische orde zal

bevredigen, maar men zal zich tot de hoofdlijnen moeten beperken en het is goeddeels mosterd na de maaltijd.

Ook al mag aan een wettelijke regeling van de woningbouwprogrammering niet te veel betekenis worden gehecht, toch is een wettelijke verankering (onder het motto: beter laat dan nooit) wel te verdedigen, in verband met de functies die de woningbouwprogrammering in de komende jaren zal kunnen vervullen:

- verkleining van onzekerheden naar de gemeente toe over de door het Rijk veronderstelde ontwikkeling van de woningbehoefte, het te voeren bouwbeleid en de te verwachten budgettaire ruimte;
- aksentuering van de woningbouwprogrammering als instrument van ruimtelijk beleid;
- vertikale koördinatie van het gemeentelijke, provinciale en Rijksbeleid.

Het ligt voor de hand om in dit verband het Meerjarenplan Woningbouw en het Meerjarenplan Stadsvernieuwing te integreren en daarbij, konform de aanbevelingen van de RAVO (1985b), een *meerjarenprogrammering woningonderhoud* te betrekken. Gezien de afwegingsprocessen die steeds meer nodig zullen zijn, is het gewenst dat de ramingen van nieuwbouw, verbetering en onderhoud van woningen met elkaar in verband worden gebracht. De ramingen zullen moeten worden gerelateerd aan een meerjarenbudgettering, waardoor verder wordt gekeken dan één boekjaar. Juridische zekerheden bieden deze meerjarenperspektieven overigens voor geen enkele betrokkene, het gaat slechts om niet-bindende indikaties die bij de afstemming van Rijks-, provinciaal en gemeentelijk beleid, het beleid van de woningcorporaties en de bouwbedrijven een nuttige rol kunnen spelen.

De financiering van het onderhoud en verbetering van korporatiewoningen zal nader moeten worden doordacht. Enerzijds zal de financiële zelfstandigheid annex het eigen risico van de korporaties moeten worden benadrukt, anderzijds zullen de korporaties beter in staat moeten worden gesteld om dit risico te dragen. Dit veronderstelt een adekwate normering voor kortcyclisch en langcyclisch onderhoud en een mogelijkheid om een ABR te vormen en in stand te houden waaruit 'normale' risico's afdoende kunnen worden gedekt. Als het om woningverbetering en (zeer) groot onderhoud gaat met een investeringskarakter, kan daarvoor geld worden aangetrokken op de kapitaalmarkt. Het Rijk zal daarbij met subsidies kunnen bijspringen in de vorm van jaarlijkse bijdragen, waarbij risico's niet door het Rijk worden overgenomen. Huurverhogingen na groot onderhoud zullen in de non-profithuursektor, voor zover het niveau van de minimaal redelijke huur nog niet is bereikt, niet mogen worden uitgesloten.

IV BELEIDSPERSPEKTIEVEN

15. BELEIDSOPTIES

15.1. Inleiding

In een bijdrage aan het rapport 'Gebouwde Omgeving; gebruik, beheer en inrichting' (Stuurgroep Gebouwde Omgeving, 1981) geeft Van der Schaar een overzicht van verschillende visies op de volkshuisvesting. Achtereenvolgens behandelt hij zes visies, die het beleid betreffen, zoals zich dat op lange termijn zou kunnen ontwikkelen. Daarnaast wordt kort ingegaan op een zevende strategie, die als antwoord op een akute crisis wel wordt toegepast: 'distributie strategie'. De visies worden beschreven aan de hand van drie dimensies.

De eerste dimensie betreft de vraag in welke mate de overheid streeft naar het beïnvloeden van de verdeling van woningen; wordt volkshuisvestingsbeleid gezien als een middel tot herverdeling van welvaart? Een grotere nadruk op 'herverdeling' brengt een verdergaande marktinterventie met zich.

De tweede dimensie betreft de vraag of marktinterventie partieel of integraal dient te zijn: moet slechts één deel van de woningmarkt gereguleerd worden – bij voorbeeld een woonlastenbeleid bij alleen de woningwetwoningen – of de gehele markt – dan zouden ook verhuurders van partikuliere huurwoningen en eigenaar-bewoners in een woonlastenbeleid betrokken moeten worden.

De eerste dimensie betreft vooral de verticale gelijkheid: worden bewoners met een lager inkomen 'beter' behandeld dan degenen met een hoger inkomen? De tweede dimensie betreft daarentegen de horizontale gelijkheid: worden bewoners met gelijk inkomen ook gelijk behandeld?

In samenhang met het voorgaande is de wijze waarop de woningmarkt wordt gereguleerd een belangrijke dimensie. In dit verband kan onderscheid gemaakt worden tussen interventie aan de aanbodzijde, aan de vraagzijde, en regulering van de interactie tussen vraag en aanbod. In alle drie de gevallen worden de uitkomsten van verdelingsprocessen beïnvloed. Bij een regulering van de vraag of van het aanbod, of van beide, gebeurt dit indirect. Het beleid is marktconform. Vragers en aanbieders hebben met betrekking tot de verdeling van woningen nog een grote handelingsvrijheid. Dit verandert zodra de interactie tussen vraag en aanbod direct wordt gereguleerd, door het marktmechanisme te vervangen door schaduwprizen en distributievoorschriften.

De volgende visies worden, zoveel mogelijk op basis van deze drie dimensies, onderscheiden:

0. Een *distributiestrategie*.

1. *Gematigde non-interventie*: géén herverdeling via de volkshuisvesting. In principe géén marktregulering, met uitzondering van het opheffen van manifest slechte woontoestanden, gekombineerd met vervangende nieuwbouw. Volkshuisvestingsbeleid als gezondheidsvraagstuk. Deze marktinterventie is zeer partieel. De benadering is nauw verwant aan het residuele welzijnsmodel.

2. *Bouwen naar behoefte*: volkshuisvestingsbeleid wordt hier gezien als een productiebeleid: de woningbouwmarkt wordt zodanig beïnvloed dat er, gemeten naar de kwantitatieve woningbehoefte, voldoende woningen zijn. Deze vorm van marktregulering kán in principe beperkt worden tot één sektor (de non-profitverhuur), maar in Nederland had dit beleid, vooral na de Tweede Wereldoorlog een tamelijk integraal karakter. Er vindt in principe geen herverdeling via de volkshuisvesting plaats. Bewoners betalen in principe de marktprijs voor hun woning.

3. *Aanbodsregulering naar behoefte*: niet alleen de nieuwbouw, ook het aanbod in de voorraad is object van regulering. Deze regulering betreft zowel de prijs, de kwaliteit als woningonttrekking en dergelijke. Ook hier wordt niet gestreefd naar een herverdeling van welvaart door middel van een volkshuisvestingsbeleid. De aanbodsregulering is veelal partieel, daar de koopsector en de particuliere huursektor slechts ten dele beheerst kunnen worden.

4. *Gelijke kansen en keuzevrijheid*: door subsidies aan de vraagzijde worden de keuzemogelijkheden van zwakkere groepen op de woningmarkt verruimd. Er treedt dus een zekere mate van herverdeling van kansen op, en daarmee – zij het indirect – van de uitkomsten van verdelingprocessen. Deze benadering kan gepaard gaan met een regulering van het woningaanbod. Binnen deze vraagstrategie zijn dus vele varianten mogelijk: a) een vraagbenadering, zonder interventie bij nieuwbouw en in de voorraad, b) vraag-nieuwbouwbenadering en c) een vraag-aanbodbenadering.

5. *De marktsegmentatie-benadering*: een vergaande regulering van het woningaanbod, van de vraag én van de interactie tussen vraag en aanbod, echter beperkt tot een deel van de woningmarkt (veelal de non-profit huursektor). Men streeft ernaar deze deelmarkt zo groot mogelijk te maken, en een grote variatie in het woningaanbod te behouden, om de bewoners die op deze deelmarkt zijn aangewezen, veel keuzevrijheid te bieden. Ook hoopt men op die manier de negatieve effecten van een residueel volkshuisvestingsbeleid te voorkomen. De vraagprijzen liggen beneden markt- of kostprijs: een lage-prijzenpolitiek uit verdelingsoogpunt. Een volledig universalistische benadering acht men niet haalbaar.

6. *Socialisatie van het woningbestand en wonen naar draagkracht*: deze visie wordt gekenmerkt door een zeer sterke nadruk op herverdeling via de volkshuisvesting, door een integraal beleid, en door een vergaande regulering van vraag, aanbod en interactie tussen beide. Noodzakelijke voorwaarde vormt een socialisatie van het woningbezit.

Elk van de visies wordt door Van der Schaar uitgewerkt. Hij opteert uiteindelijk voor strategie 4c: de vraag-aanbodbenadering.

Het volkshuisvestingsbeleid wordt niet in een vacuüm gevoerd. Men kan niet zo maar, los van talloze bindingen, een volstrekt vrije keuze maken uit een assortiment van visies.

Er is een vigerend beleid, met belangrijke historische wortels en er zijn woningmarkt-omstandigheden en algemene economische ontwikkelingen die het beleid konditioneren. De distributie-strategie was in en vlak na de Tweede Wereldoorlog geïndiceerd. Op dit moment ligt deze benadering veel minder voor de hand. Evenmin mag een grote ondersteuning voor gematigde non-interventie worden verwacht vanuit een decennia lang gegroeide consensus over enkele basisverantwoordelijkheden van de Overheid voor de volkshuisvesting. De woningmarktimperfecties zijn bovendien te groot om te vertrouwen op een (gematigde) non-interventie-strategie. Het perspectief van het wonen naar draagkracht, in combinatie met een socialisatie van het woningbestand, zal sommigen tot enthousiasme kunnen brengen, maar gaat voorbij aan thans te signaleren woningmarktontwikkelingen en aan het netwerk van belangen dat in de loop der jaren is gesponnen. In de komende jaren zal de betekenis van nieuwbouw structureel afnemen. Daarmee boet ook de strategie van het bouwen naar behoefte, waarbij via het bouwen wordt gereguleerd, aan betekenis in. Het uitsluitend of voornamelijk reguleren van het aanbod (visie 2 en 3) past beter in tijden van een algemeen woningtekort.

Voor de korte termijn ligt, zoals ook Van der Schaar (1981, p. 196) konkludeerde, een marktsegmentatiebeleid voor de hand, waarbij zwakkere bewonersgroepen vooral via de non-profit huursektor worden geholpen. Voor de langere termijn acht Van der Schaar het wenselijk de marktsegmentatie juist te verminderen (ibid, p. 202), om de keuzemogelijkheden van bewoners te vergroten en verhuisbarrières te slijten. Een vraagbenadering ligt daarbij voor de hand, in relatie tot een zekere

regulering van vervangings- en kwaliteitsinvesteringen in de voorraad.

Deze vraag-aanbodbenadering, wordt op de lange termijn door Van der Schaar gepropageerd, omdat bij deze strategie de politieke verantwoordelijkheid voor het beperken van verschillen in kansen op de woningmarkt en de kwaliteitsontwikkeling in de voorraad het best kan worden geaxepteerd.

Een vraag-aanbodstrategie houdt geen terugtred van overheidsverantwoordelijkheid in, maar meer een verschuiving van de overheidsinterventie van nieuwbouw naar voorraad, gepaard gaande met een beleid van desegmentatie. Wij kunnen ons in deze analyse van Van der Schaar geheel vinden.

De visies die Van der Schaar onderscheidt, geven mogelijke beleidsformules aan, waarnaar systematisch kan worden gestreefd. Ten opzichte van het vigerende beleid kan de weg erheen worden aangeduid op verschillende manieren die we beleidsopties noemen. De dimensies bij het onderscheiden van deze beleidsopties zijn:

- de vergroting of verkleining van de complexiteit van de regelgeving;
- de mate waarin de regelgeving al dan niet tot marktconforme uitkomsten leidt;
- de omvang van de regelgeving, resp. de mate waarin processen aan marktpartijen worden overgelaten;
- de verdeling van bevoegdheden over Rijk en gemeente: (de)centralisatie.

Wij onderscheiden in dit verband de volgende beleidsopties:

1. deregulering
2. herregulering
3. intensivering van de regulering
4. liberalisering (vérgaand)
5. liberalisering (partieel)
6. decentralisatie

15.2. Deregulering

Deregulering betekent: het afschaffen van regels. Voorstellen zijn geformuleerd door de huidige regering ter vereenvoudiging van het woningbouwproces en de ruimtelijke ordening. Hier liggen ook vele kansen op vereenvoudiging. Het afschaffen van regels in de sfeer van het huur- en subsidiebeleid kan al gauw neerkomen op de beleids optie van een vérgaande liberalisering. Afschaffen van regels zonder herformulering van bestaande regels leidt al gauw tot een onwerkbaar geheel. Deregulering vergt in het algemeen ook (en waarschijnlijk: vooral) herregulering.

15.3. Herregulering

Men kan het huidige regelgevingssysteem duchtig onder handen nemen, op sommige punten vereenvoudigen, op andere punten aanvullen en reorganiseren. Per saldo kan de regelgeving daardoor eenvoudiger en effectiever worden, zonder dat men kan beweren dat er alleen maar regels zijn afgeschaft. Deze herregulering kan in een beperkte mate plaatsvinden, maar ook op aanzienlijke schaal. In het eerste geval handhaaft men het huidige beleidssysteem en beperkt men zich tot een vereenvoudiging van het huur- en subsidiebeleid (b.v. aanpassingen van het waarderingsstelsel, beperking van het aantal huurvaststellingsregimes) en een aktualisering van het woonruimtebeleid (b.v. door de vervanging van de Woonruimtwet door een Huisvestingswet). Konsekwentie van deze beleids optie zou zijn dat de belangrijkste plus- en minpunten van het huidige systeem gehandhaafd blijven.

Een aanzienlijke herregulering kan uiteraard een uiteenlopende inhoud krijgen. Deze beleids optie, die door ons wordt gepropageerd, wordt in hoofdstuk 18 enigszins uitgewerkt. Zoals nog zal blijken, denken wij globaal aan een handhaving van de woningbouwprogrammering (met een

verschuiving naar woningverbetering en groot onderhoud), een aktualisering en vereenvoudiging van de woonruimtedistributie en een aanzienlijke vereenvoudiging van het huur- en subsidiebeleid, waarbij subjekt- en objektsubsidies worden geïntegreerd, resp. huurvaststelling en huuraanpassing meer op elkaar worden afgestemd.

Een belangrijk aspekt van de hierbedoelde vèrgaande herregulering is een herformulering van de juridische vormgeving van de volkshuisvestingsregels. Gedacht wordt aan één basiswet, in het kielzog van de Woningwet en de voorgestelde Huisvestingswet, waarvan de regels per beleidsveld in specifieke wetten en beschikkingen zijn afgeleid. Tegelijkertijd zouden tal van verouderde, niet of slecht funktionerende regelingen moeten worden afgeschaft zoals de voorkeurswoningen, de vordering van woonruimte, de vergelijkingshuren, het projekt grote woningen voor etnische minderheden etc.

15.4. Intensivering van de regulering

Deze beleids optie is niet gericht op minder of andere regulering, maar gericht op meer regulering. Daarbij denke men aan een aantal beleidsvoorstellen die in omloop zijn om gepercipieerde knelpunten aan te pakken: invoering van een doorstromingsheffing, 'verbetering' van de individuele huursubsidie (herinvoering normhuurquotes, subsidieverhoging voor subminimale inkomensgroepen etc.), verscherping van de woonruimtedistributie (100% claim), etc. Konsekwentie van deze beleidslijn zou een verhoging van overheidsuitgaven en inspanningen in de volkshuisvesting kunnen betekenen, alsmede de mogelijkheid van hogere perceptiekosten en controlekosten. Ook bestaat de kans op het opbloeien van zwarte markten. De relatie tussen onze analyse en de geschetste beleidsperspektieven zou wonderlijk zijn, als we de hier genoemde beleids optie zouden bepleiten.

15.5. Vèrgaande liberalisering

Evenals in de jaren dertig is gebeurd, kan een vèrgaande liberalisering worden overwogen, als er globaal evenwicht op de woningmarkt is bereikt. Er is dan geen klemmende reden om de woningbouw te kontingenteren. Als de rente daalt, kunnen objektsubsidies worden afgeschaft en de huurprijsvorming kan worden overgelaten aan het overleg tussen huurder en verhuurder. In een dergelijke situatie rantsoeneert de prijs de vraag, zodat aan een afzonderlijke woonruimtedistributie de basis ontvalt. Een vraagpunt is of in dit perspektief ook de individuele huursubsidies zouden worden afgeschaft, of ingekrompen resp. grotendeels overgeheveld naar de beleidssector Sociale Zaken, of dat dit instrument zou worden gehandhaafd om een zekere 'bodem' in de markt te leggen. Gevolgen van deze beleids optie zouden een aanmerkelijke terugval van de nieuwbouwproductie, een grotere diskontinuiteit op de woningbouwmarkt en incidenteel flinke huurstijgingen kunnen zijn.

Of deze veel gehoorde veronderstellingen in de praktijk van een vèrgaande liberalisering ook zouden uitkomen, is overigens nog maar zeer de vraag.

Conijn (1985) heeft onlangs het perspektief van een vèrgaande liberalisering voorzichtig geschetst en daarbij ook de schaduwkanten van een dergelijke beleids optie aangegeven: woningbehoefteramingen zouden aan betekenis inboeten, de kontinuïteit in de bouwproductie zou ophouden bron van overheidszorg te zijn. Dit zelfde geldt voor het huur- en subsidiebeleid.

15.6. Partiële liberalisering

Naast de beleids optie van de algehele liberalisering is ook een partiële liberalisering denkbaar, nl. van de huren in de kommerciële huursektor.

Voor de non-profit-huursector zou dan globaal het huidige beleid – al dan niet gedecentraliseerd – kunnen worden voortgezet. Konsekwentie van deze beleidsoptie zou zijn dat de positie van huurders in de commerciële huursector een heel andere zou worden dan die van huurders in de non-profit-huursector. Het beleidsdoel van een consistente relatie tussen huur en kwaliteit zou bij deze aanpak worden verlaten. In de commerciële huursector zou de woonruimtedistributie kunnen vervallen. Partiële liberalisering leidt dus tot een sterkere marktsegmentatie, en past in een marktsegmentatiestrategie.

15.7. Decentralisatie

In feite is de woonruimtedistributie al een decentrale aangelegenheid. De woningbouwprogrammering is een kommunikatief proces tussen nationale en lokale overheid, met de provincie als intermediair. Wanneer men deze procedure verder zou decentraliseren, zou er in feite geen sprake meer zijn van een volledig programmeringsproces. Decentralisatie zou zich voorts kunnen richten op het huur- en subsidiebeleid. Daarvoor bestaat een uitgewerkte beleidslijn: die van het Normkostensysteem (NKS), die wij in hoofdstuk 16 zullen bespreken. Een konsekwentie van een sterk gedecentraliseerd huur- en subsidiebeleid is niet een vereenvoudiging van dat beleid. Integendeel, men dient te rekenen op het optreden van steeds groter wordende verschillen tussen gemeenten, waardoor de relaties met landelijke beleidsvelden als het loon- een prijsbeleid op de tocht zouden komen te staan.

15.8. Afweging

Officieel wordt thans (sinds het bewind van Beelaerts en Brokx) beleidsoptie no. 6 verkondigd: vérgaande decentralisatie. In de praktijk zien we vooral een beperkte herregulering: beleidsoptie 2 dus. Verbaal wordt (vooral door Winsemius) beleidsoptie 1 (deregulering) uitgedragen, maar tot nu toe worden in de sfeer van de volkshuisvesting concrete scenario's gemist die aan deze optie inhoud kunnen geven.

In de volgende hoofdstukken gaan wij in op de officiële beleidslijnen 6 en 1 (hoofdstuk 16 en 17). Deze analyse zal uitmonden in de konklusie dat slechts zeer milde vormen van decentralisatie en deregulering vruchtbaar lijken. Beleidslijn 3 wordt door ons niet voorgesteld. Juist als op de woningmarkt een evenwichtssituatie wordt benaderd, is niet een omvangrijkere sturing nodig, maar een selektieve sturing. Naar ons inzicht zijn vereenvoudigingen en saneringen van het volkshuisvestingssysteem noodzakelijk. Daarin past beleidslijn no. 3 niet. De in hoofdstuk 8 aangeduide beleidsdoelen binnen de volkshuisvesting en doelen buiten de volkshuisvesting worden algemeen als belangrijk beschouwd. Een vergaande of partiële liberalisering (opties 4 en 5) brengt een aantal van deze doelen buiten het gezichtsveld. Er is binnen het beleidsinstrumentarium waarschijnlijk wel meer ruimte voor marktprocessen, maar een (nagenoeg) compleet liberalisatieperspektief zoals in de jaren '60 enige tijd opgeld deed, lijkt niet tot effectuering van de algemeen onderschreven beleidsdoelen te leiden. Onze keuze valt dus niet op beleidsopties 4 en 5. *De beleidsoptie 2 blijft dus over.* In hoofdstuk 18 zullen we deze optie verkennen. Bij de herregulering van het volkshuisvestingsbeleid kunnen zeker belangrijke stukken deregulering en liberalisering worden ingebouwd. Waar het om gaat is dat door herregulering de regelgeving doorzichtiger wordt en de beleidsmarges worden vergroot, waardoor slagvaardiger kan worden gereageerd op marktveranderingen. Weliswaar zijn deze marges in het huidige regime niet gering, maar door de op stapel staande nieuwe regelgeving dreigen deze marges dicht te slibben.

Opvallend is – niet alleen in de volkshuisvestingssector – hoezeer in de praktijk de thans voorgenomen beleidsaanpassingen worden beredeneerd en gerechtvaardigd vanuit het bezuinigingsdenken. Men houdt het

beleidskader grotendeels in takt en verandert daarbinnen de parameters: hoge huurtrend, sterke huurharmonisatie, hoger huurtabelpercentage, hogere normhuurquotes etc. Er manifesteert zich een toenemend spanningsveld tussen het gegeven juridisch kader en nieuwe financiële taakstellingen. Hiermee is het probleem voor de beleidsvoerder in de sektor volkshuisvesting nog niet adequaat geschetst. In feite is de problematiek nog veel groter. Het wetgevingsproces is – bijna per definitie – een traag proces. In het begin van de jaren zeventig, toen het economisch groeidenken en het optimisme over de maakbaarheid van de samenleving nog hoogtij vierden, zijn ook in de sektor volkshuisvesting wetgevingsprocessen in gang gezet, die de geest van die tijd ademen. In hoofdstuk 12 is daarvan een overzicht gegeven. De Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing, de Wet Individuele Huursubsidie, de Leegstandwet, de Huisvestingswet en de Wet Voorkeursrecht Gemeenten zijn wetten die stuk voor stuk oorspronkelijk de intentie weerspiegelden van een steviger regulering van de volkshuisvesting door de overheid. In de loop van het wetgevingsproces zijn de pretenties hier en daar wel ingetoomd, maar een feit is toch dat de wettelijke structuur van de volkshuisvesting een andere zal zijn als al deze wetten in het Staatsblad zouden staan. De regeldichtheid van de volkshuisvesting zal, in weerwil van het deregulerings- en decentralisatiestreven, als de intenties worden doorgezet, toenemen.

De vraag is of deze ontwikkeling op het goede moment komt. Dat de regeldichtheid in de volkshuisvesting in en direkt na de Tweede Wereldoorlog aanzienlijk werd vergroot, is begrijpelijk. De omstandigheden waren extreem, op de zegenende werking van de markt kon absoluut niet worden vertrouwd. Dat er in de periode-Bogaers krachtige maatregelen werden genomen, is goed te verklaren. Er was een algemeen gevoel dat de woningnood bezig was een anachronisme te worden. Alle hens moest aan dek om de woningbouwproductie op te voeren. Hoe men daarover achteraf ook wil denken, vast staat dat de vrije markt zonder overheidsimpulsen zo'n krachttoer niet zou hebben opgebracht. Ook in het begin van de jaren zeventig was een versterking van de overheidsverantwoordelijkheid voor het bouwen en wonen goed te motiveren: de vraag van jongeren, bejaarden, buitenlanders en gescheidenen nam in korte tijd toe, waardoor vooral het tekort aan goedkope woningen groeide. De verdelingsproblematiek van de volkshuisvesting deed zich in volle hevigheid gelden. Maar er kunnen geen omstandigheden worden aangewezen – behalve de eigen wetmatigheden van vertraagde bureaucratische en politieke processen – die een vergroting van de regeldichtheid in de volkshuisvesting anno 1986 rechtvaardigen.

Geen intensivering van de regelgeving dus, maar een herregulering die de marges van het volkshuisvestingsbeleid vergroot waardoor beter kan worden ingespeeld op wijzigingen in externe factoren (rente, inkomen, prijzen etc.) en ontwikkelingen op de woningmarkt en woningbouwmarkt.

16. DECENTRALISATIE ALS OPLOSSING?

In april 1981 verscheen de Nota Standpuntbepaling over de Decentralisatie van de Volkshuisvesting (Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 16736, nrs. 1-2). Daarmee werd een belangrijk kader geschetst voor de ontwikkeling van het volkshuisvestingsbeleid. Een deel van het decentralisatie-streven manifesteert zich in maatregelen die men nauwelijks als decentralisatie kan aanduiden. De woningbouwprogrammeringsprocedure b.v., gelanceerd als een maatregel, passend in het decentralisatie-streven, kan worden beschouwd als een kommunikatief planningsproces, waarbij de gemeenten wensen en plannen kunnen indienen, maar waarbij het Rijk de besluiten blijft nemen.

Op twee fronten is er sprake van gerealiseerde resp. voorgenomen 'echte' decentralisatie:

- de decentralisatie in het kader van de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing per 1.1.1985;
- de decentralisatie, zoals uitgewerkt in het Normkostensysteem (NKS) (conceptnota t.b.v. de adviesaanvraag aan de RAVO d.d. 29.8.1984).

De Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing wordt in deze studie niet nader geanalyseerd. De decentralisatie wordt belichaamd in het gemeentelijk en provinciaal stadsvernieuwingsfonds. Daar waar gemeenten afhankelijk zijn van het provinciaal stadsvernieuwingsfonds, komt er van decentralisatie naar de gemeenten toe niet altijd veel terecht. Een deel van de provincies hanteert het stadsvernieuwingsfonds op een wijze die niet past bij de decentralisatiegedachte; de provincie gedraagt zich zoals het Rijk zich vóór 1 januari 1985 gedroeg. De belangrijkste subsidies die via het stadsvernieuwingsfonds zijn gedecentraliseerd, zijn processubsidies en grondkostensubsidies. Ook de subsidies voor woningverbetering door bewoner-eigenaren vallen binnen het stadsvernieuwingsfonds. Woningverbetering van huurwoningen en nieuwbouw van huurwoningen vallen er buiten: deze activiteiten zijn aan een centrale kontingentering gebonden. Het toedelen van middelen t.b.v. de planvoorbereiding, voorlichting en participatie kan beter door de gemeente dan door het Rijk gebeuren. Deze vorm van decentralisatie lijkt zonder meer een verbetering te zijn. Het Rijk subsidieert enkele landelijke woonconsumentenorganisaties en kan zich zeer wel tot deze taak beperken.

Het NKS werd uitgewerkt en enkele malen aangepast. In de RAVO-adviesaanvraag worden de uitgangspunten van het NKS geschetst. Het Rijk moet zich concentreren op de hoofdlijnen van het volkshuisvestingsbeleid en dient de bemoeienis met concrete bouwplannen zoveel mogelijk aan het lokale niveau over te laten. Daarvoor worden de volgende motieven aangevoerd:

- gemeente en opdrachtgevers kunnen efficiënter en slagvaardiger inspelen op de specifieke omstandigheden ter plaatse;
- de mogelijkheden van democratische controle op het gemeentelijk niveau zijn in principe groter;
- de bureaucratie en de kommunikatiekosten kunnen door decentralisatie worden teruggebracht.

De volgende voordelen worden aan het NKS toegedicht door het Ministerie van VROM ten opzichte van het huidige systeem:

- minder detailbemoeienis door het Rijk;
- een doorzichtiger systematiek;
- meer zekerheid voor de langere termijn.

Het NKS wordt gelanceerd als een systematiek voor de gehele sociale huursektor (inklusief non-profit-premiehuur), pas na een overgangperiode tot en met 1987 volledig door te voeren.

Het NKS onderscheidt de begrippen *basiskwaliteit*, *acceptabele stichtingskosten*, *acceptabele grondkosten*, *normbouwkosten* en *kopkosten*.

De *basiskwaliteit* geeft het bouw- en woontechnische niveau aan waaraan alle nieuw te bouwen woningen tenminste moeten voldoen. Dit niveau zal in de vorm van bouw- en woontechnische eisen landelijk worden vastgelegd (bouwbesluit).

De Rijksoverheid financiert en subsidieert woningen tot een niveau dat hoger ligt dan de basiskwaliteit. Dit niveau, de *acceptabele stichtingskosten*, wordt bepaald door de normbouwkosten en de acceptabele grondkosten. De acceptabele grondkosten worden per plan bepaald. In het kader van het overleg over de exploitatie-opzet van een bestemmingsplan wordt door het Rijk aangegeven wat in dat geval voor de sociale woningbouw acceptabele grondkosten zullen zijn. De gedachte om de grondkosten te normeren, is dus verlaten.

De *normbouwkosten* worden gerelateerd aan de oppervlakte van de woning. Zij zijn verder voor het hele land gelijk. Bij de bepaling van de hoogte van de nieuwbouwkosten wordt uitgegaan van een goedkope situatie in Nederland.

Op een aantal plaatsen moeten, om dezelfde woning te kunnen bouwen, méér kosten worden gemaakt dan in de goedkope situatie waarvan voor het bepalen van de normbouwkosten wordt uitgegaan. Deze onvermijdelijke, lokatiegebonden kosten worden (*bouw*)-*kopkosten* genoemd. Vier soorten kopkosten worden onderscheiden:

- regio-afhankelijke kosten;
- geluidweringskosten;
- funderingskosten;
- bouwplaatskosten.

Ook de kopkosten worden genormeerd. Aan de hand van die normbedragen zal per gemeente een kopkostenbudget worden vastgesteld.

Voor zover de werkelijke stichtingskosten uitgaan boven de acceptabele stichtingskosten is er sprake van extra kosten. Het Rijk financiert de stichtingskosten in de vorm van klimleningen tot maximaal het niveau van de acceptabele stichtingskosten. De genormeerde kopkosten worden door het Rijk afgedekt met een subsidie in de vorm van een bijdrage-ineens. De genormeerde kopkosten zullen vaak afwijken van de werkelijke kopkosten. Met het oog hierop wordt het de gemeente toegestaan om – binnen een aantal randvoorwaarden – de kopkostensubsidies voor latere jaren te reserveren.

Extra kosten worden door het Rijk noch gesubsidieerd, noch gefinancierd, noch voorzien van een contra-garantie.

De hier aangeduide systematiek heeft vérgaande gevolgen voor het huur- en subsidiebeleid. Voorgesteld wordt de huidige subsidiesystematiek te vervangen in verband met het feit dat de opdrachtgever verantwoordelijk wordt voor de hoogte van de uiteindelijke stichtingskosten, waarop het Rijk – bij ontstentenis van een landelijke plantoetsing – geen invloed kan uitoefenen. Handhaving van de huurtabel zou betekenen, aldus de nota, dat bij invoering van het NKS de hoeveelheid te verstrekken subsidie tevoren niet bekend zou zijn. Bovendien zou het Rijk het subsidievolume niet kunnen beheersen.

Er wordt een subsidietafel (i.p.v. de huurtabel) geïntroduceerd waarin de subsidiehoogte wordt gerelateerd aan de acceptabele stichtingskosten. De geldelijke steun die het Rijk geeft in de vorm van een jaarlijkse bijdrage in de exploitatie van de woningen kan – gegeven de normering – al in een vroeg stadium van de planprocedure worden bepaald. Niet het Rijk maar de opdrachtgever stelt de aanvangshuur vast. Dit geschiedt aan de hand van de dynamische kostprijskalkulatie, de uit de subsidietafel af te leiden

objektsubsidie en de werkelijke stichtingskosten. Het nieuwe stelsel zal, zo meldt de nota, in beginsel budgettair neutraal worden ingevoerd.

Voor zover de genormeerde kopkosten niet de effecten benaderen die in de huidige systematiek verbonden zijn aan de vergelijkingshuren en de 0,75%-aftrek, zullen in de stadsvernieuwingsgebieden van 22 gemeenten de jaarlijkse bijdragen worden verhoogd met een jaarlijkse door het Rijk bepaalde stadsvernieuwingstoelage. Dit was al aangekondigd in het Meerjarenplan Stadsvernieuwing (Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17970, nrs. 1-2). In de nota 'Het Normkostensysteem' wordt vervolgens geschetst hoe de financiële middelen over de gemeenten worden verdeeld (woningbouwprogrammering) en hoe door de gemeente de financiële middelen over de opdrachtgevers worden verdeeld (budgetbeheer). Op deze kwesties gaan we hier niet nader in. Wel besteden we aandacht aan de relatie tussen gemeente en korporatie in het kader van het NKS: een gevoelig onderwerp. Tevoren kunnen over de taakverdeling tussen korporaties en gemeente afspraken worden gemaakt, die kunnen worden vastgelegd in een projektovereenkomst. Een omstreden kwestie is de kosten-kwaliteitstoetsing, van oudsher door het Rijk uitgevoerd, die in die vorm komt te vervallen en die volgens de nota desgewenst door de gemeente kan worden uitgevoerd.

In het nieuwe systeem stelt het Rijk niet langer de huren vast en toetst het Rijk de plannen niet langer. Wel blijft het Rijk verantwoordelijk voor het landelijk huur- en subsidiebeleid, voor de planning en programmering en voor het toezicht op grond van de Woningwet. De gemeente is volgens de nota in eerste instantie verantwoordelijk voor de realisatie van het programma in de sociale huursektor. De gemeente stelt een meerjarenprogramma op, deelt de kopkostensubsidies toe, geeft aan hoeveel woningen van welk type en welke grootte door de verschillende opdrachtgevers gebouwd kunnen worden, toetst de bouwplannen aan de gemeentelijke bouwverordening, het bestemmingsplan en de gemaakte afspraken (projektovereenkomst), kan desgewenst de verhouding tussen kosten en kwaliteit controleren, geeft beschikkingen af voor leningen, garanties en subsidies en controleert de huur.

Het 'primaat' van de korporaties (MG 69-1) blijft gehandhaafd. Het opdrachtgeverschap omvat het verstrekken van de opdracht, het opstellen van het programma van eisen (binnen het kader van de door de gemeente te stellen voorwaarden op basis van de gemeentelijke bouwverordening, het bestemmingsplan en het gemeentelijk woningbouwprogramma en de subsidievoorwaarden van het Rijk), de keuze van architect, aannemer en andere deskundigen, het maken van het ontwerp, de keuze van de bouwmethode en het materiaal, de bewaking van de kosten en de kwaliteit, het dagelijks toezicht, het aksepteren van de oplevering en het bepalen van de huur. De opdrachtgever kan 'recht' doen gelden op de acceptabele stichtingskosten en de bijbehorende exploitatiesubsidie. Tegen een afwijzing door de gemeente op grond van een kosten-kwaliteitstoets kan de opdrachtgever een AROB-beroep aantekenen.

Voor de woonconsumenten is het voornemen van het Rijk van belang om de gemeente te verplichten een verordening vast te stellen waarin wordt aangegeven op welke wijze de belanghebbenden bij het volkshuisvestingsbeleid worden betrokken.

Het is opvallend dat bij de diverse belangengroepen het NKS slecht is gevallen: niet alleen de woningkorporaties hebben kritiek (omdat zij hun positie bedreigd zien door de gemeenten), maar ook de woonconsumentenorganisaties en de gemeenten zelf die het NKS zien als een middel van het Rijk om de landelijke verantwoordelijkheden voor de volkshuisvesting te reduceren en flinke bezuinigingen door te voeren. Bouwers en beleggers stellen zich zeer gereserveerd op omdat zij de voornemens vaag vinden en het oude en het nieuwe systeem moeilijk kwantitatief kunnen vergelijken.

In het kader van deze studie is de vraag van belang of de bestuurlijke en ambtelijke energie die is geïnvesteerd in de ontwikkeling van het NKS, uitzicht biedt op een beter, flexibeler volkshuisvestingsbeleid.

Een eerste vraag is of het verstandig is een specifieke systematiek te ontwerpen voor de non-profit huursektor, kennelijk met de gedachte dat deze systematiek minder geschikt is voor de commerciële huursektor. De NKS zet een 'grondwet' van het huur- en subsidiebeleid op het spel, nl. dat er in beginsel één huur- en subsidiebeleid geldt voor de profit en de non-profit huursektor. Alleen vanuit dit uitgangspunt kan gestreefd worden naar een harmonisatie van de huren in de gehele huursektor en naar een éénduidig IHS-beleid. Wanneer de non-profit en commerciële huursektoren verder uiteengroeien dan nu het geval is, wordt afbreuk gedaan aan de doelstelling nr. 1.3.3. van de COBA, die een voldoende verband tussen de huurprijs en de kwaliteit van woonvoorzieningen postuleert, terwijl ook de doelstelling 1.3.1. in het gedrang lijkt te komen: "Het bevorderen van doorzichtigheid van en evenwichtige machtsverhoudingen op de voor de volkshuisvesting relevante deelmarkten."

Een tweede vraag is wat de rechtvaardiging is van objectsubsiëring als daarmee niet de totstandkoming van een bepaald huurniveau wordt bevorderd. Als gemeenten en Rijk toezien op een juiste toepassing van de spelregels is het denkbaar dat de aanvangshuur formeel niet door de Minister maar door de opdrachtgever wordt vastgesteld. Maar het lijkt toch van strategische betekenis dat de objectsubsiëring in relatie blijft met het huurbeleid.

Een derde vraag is waarop het Rijk op den duur de normering van normbouwkosten en kopkosten baseert. Het Rijk heeft bijvoorbeeld ervaring met het normeren van grondkosten, hetgeen gepaard is gegaan met een grote druk op grondbedrijven om grondkosten toe te rekenen aan niet-woningwetpercelen. Bij het normeren van bouwkosten zal het Rijk zich baseren op de trend van de bouwkosten in het verleden en – zoals de ervaring met de aanpassing van de huurtabel, streefgemiddelden e.d. leert – op beleidsdoelen en budgettaire beperkingen.

Een dergelijke normering zal vaak niet markt-konform uitpakken, wat voor de verhoudingen op de woningbouwmarkt en de ontwikkeling van de woningkwaliteit fnuikend kan zijn. De specifieke kennis van de markt, die nu bij ministeriële plantoetsers aanwezig is, zal verdwijnen als de plantoetsing door het Rijk komt te vervallen.

Een vierde kanttekening is dat de ervaringen met het budgetstelsel leren dat bij ontstentenis van een Rijkstoetsing de stichtingskosten per woning gemiddeld meer dan f 1000 hoger zijn (RIGO, 1984). Dit houdt – onder overigens gunstige marktomstandigheden – een verspilling van publieke middelen in. Doelstelling nr. 1.1.6. van de COBA 'Bevorderen van woonvoorzieningen tot stand worden gebracht tegen zo laag mogelijke kosten' wordt geweld aangedaan. In het kader van het budgetstelsel is overigens nauwelijks ervaring opgedaan met de kosten-kwaliteitstoets in kleine gemeenten, waar de expertise en de mankracht ontbreken om deze toets adequaat uit te voeren.

Een vijfde kanttekening is dat de relatie huur-kwaliteit door de invoering van kopkosten voor woningen tot het niveau van de acceptabele stichtingskosten waarschijnlijk wel wordt bevorderd, maar dat deze relatie aanzienlijk wordt verslechterd als gekeken wordt naar woningen waarvoor extra kosten gelden en waarschijnlijk ook voor commerciële huurwoningen. Het probleem van de relatie tussen huurharmonisatie en woningen met stadsvernieuwingshuren wordt niet opgelost.

Een zesde kanttekening is dat de bedoeling van het NKS, nl. het beperken van onderhandelingsituaties tussen gemeente en Rijk, ernstig wordt ondermijnd door het werken met acceptabele grondkosten (die onderhandelingen tussen Rijk en gemeente veronderstellen) en door de verwachting dat gemeenten regelmatig aan de bel zullen trekken over de hoogte van kopkostenbudgetten, normkosten en stadsvernieuwings toeslagen.

Een zevende kanttekening is dat het onderscheid tussen normbouwkosten en kopkosten een goeddeels academisch onderscheid is. De ervaring met het begrip 'excessieve bouwkosten' leren dat er grote meningsverschillen kunnen optreden over de vraag wat 'gewone' bouwkosten zijn en wat kopkosten resp. excessieve kosten. Een bouwbedrijf kan wel aangeven wat de bouwkosten van een nieuwbouwproject zijn, maar moet heel wat fantaseren om een onderscheid in normbouwkosten en kopkosten te maken.

Een achtste kanttekening is dat het NKS een omwenteling in de volkshuisvesting betekent, met ongetwijfeld omvangrijke overgangsproblemen en aanpassingsschade. De toch al broze continuïteit op de bouwmarkt wordt op het spel gezet. Het is een nieuwbouwsysteem dat men wil invoeren op een moment dat de kwantitatieve betekenis van deze nieuwbouw steeds geringer wordt.

Een negende kanttekening is dat het NKS strijdig is met de dereguleringsgedachte. Bouwers en architecten die in meer dan één gemeente actief zijn, moeten rekening houden met verschillende praktijken en procedures per gemeente. Nu hebben zij met redelijk vaste maatstaven en procedures van doen. De ervaring met b.v. nutsbedrijven leren hoe fnuikend het is voor bouwers, architecten en opdrachtgevers als elke gemeente zijn eigen gang gaat op de woningbouwmarkt. Het zal steeds moeilijker worden om kennis van de woningbouwmarkt te verzamelen bij ontstentenis van een uniform landelijk beleid.

De konklusie die vooralsnog moet worden getrokken is dat het NKS niet de weg wijst naar een beter volkshuisvestingsbeleid. De algemene afwijzing door nagenoeg alle betrokkenen (zie vooral het RAVO-advies inzake het NKS, 1985) illustreert dat de bouw- en volkshuisvestingspraktijk met deze academische vingeroefening geen raad weet.

17. DEREGULERING: MARGES EN MOGELIJKHEDEN

De volkshuisvesting staat bekend om de complexiteit van haar regelgeving. De omvang van het jaarlijks door drs M. Verstegen verzorgde boek 'Volkshuisvestingsinstrumenten', waarin de verschillende regelingen kort zijn weergegeven, spreekt hier boekdelen. De laatste editie van dit werk beschrijft maar liefst 84 instrumenten en regelingen. Volkshuisvesting lijkt een uitnodigend jachtgebied voor hen die naar deregulering streven. In september 1983 verscheen het 'Actieprogramma deregulering (woning-) bouwregelgeving'. Het Actieprogramma opgesteld door een ambtelijke stuurgroep op basis van Deelrapport 31 (Regulering en deregulering) van het rapport 'Heroverwegingen collectieve uitgaven'. De groep pakte 13 onderwerpen uit de (woning-)bouwregelgeving aan. Wij vermelden deze hieronder, samen met een geparafraseerde opgave van het beleidsadvies dat terzake door het Actieprogramma werd opgenomen.

1. De (model-)bouwverordening.
De woon- en technische bepalingen m.b.t. nieuwbouw en bestaande bouw (1) worden gecentraliseerd in een (Rijks)bouwbesluit.
2. Normen en kwaliteitsverklaringen.
De bestaande normen (NEN) en kwaliteitsverklaringen/certificaten worden zoveel mogelijk ondergebracht in het Bouwbesluit.
3. Leveringsvoorwaarden.
Uniforme leverings- en aansluitvoorwaarden worden in het Bouwbesluit opgenomen.
4. Welstand.
Welstandsvoorschriften en welstandstoezicht worden afgeschaft. Voor 'gevoelige' gebieden kan de gemeenteraad een afzonderlijke verordening met welstandseisen opstellen.
5. Subsidievoorschriften.
De bouw- en woontechnische eisen van het Bouwbesluit vormen de subsidievoorschriften. De mogelijkheid van aanvullende, in prestatie-eisen te formuleren, bouw- of woontechnische voorschriften is slechts beperkt aanwezig.
6. Woningwet in relatie tot andere wetgeving.
Buiten de MVRM-verantwoordelijkheid vallende wetten op grond waarvan voorschriften zijn gegeven voor het bouwen van gebouwen, worden aan de MVRM-voorschriften (Bouwbesluit) aangepast.
7. Bouwvergunning.
Werkterrein van de bouwvergunning wordt verkleind; de beslissingstermijn wordt bekort en fataal.
8. Bouwregistratie.
Gemeenten worden verplicht tot het houden van een openbaar register van verleende bouwvergunningen.
9. Verklaring van geen bezwaar voor ingebruikgeving of -neming.
Deze verklaring komt te vervallen.
10. Aanschrijving tot woningverbetering.
De wet tot wijziging van de Woningwet inzake aanschrijving tot woningverbetering (Stb 1978; 143) wordt ingetrokken.
11. Aanschrijving tot woningaanpassing t.b.v. gehandicapten. Er wordt niet overgegaan tot het wijzigen van de Woningwet inzake het aanpassen van woningen t.b.v. gehandicapten (Tweede Kamer 14.406 nrs. 24 en 43).

(1) Dit is een in de bouwwereld geliefde term voor 'gebouwenvoorraad'.

12. Vrijdom van leges.
Vrijdom van leges voor toegelaten instellingen geldt slechts indien deze instellingen woningen bouwen die voor duurzame exploitatie bestemd zijn.
13. Toezicht en instructie.
De instructie van Bouw- en woningtoezicht wordt in overeenstemming gebracht met het Bouwbesluit. Art. 85 WW gaat bepalen welke onderwerpen in ieder geval in de instructie moeten worden geregeld.

Uit het hierboven weergegeven overzicht blijkt dat de werkgroep onder deregulering niet alleen 'afschaffen' heeft verstaan, maar ook aan herformulering heeft gedacht. In die laatste benaderingswijze speelt het Bouwbesluit een belangrijke rol. Het voornemen om dit Bouwbesluit in het leven te roepen heeft een prachtige stroomlijnende deregulerende werking, maar staat haaks op de decentralisatie-gedachte: zodra 'deregulering' het hoofdonderwerp is, blijkt de decentralisatie een niet geringe stap terug te moeten doen. Dat geldt ook waar de verplicht centraal te regelen bouwregistratie de fakultatieve gemeentelijke bouwregistratie gaat opvolgen. Van echt afschaffen is sprake bij de welstand (begrijpelijk, maar volgens velen fataal voor de architectuur en de rechtspositie van de architect), de verklaring van geen bezwaar, de aanschrijving tot woningverbetering resp. tot woningaanpassing t.b.v. gehandicapten.

Inmiddels is het voorontwerp tot herziening van de Woningwet verschenen, dat de beleidsvoornemens van het Actieprogramma goeddeels volgt. Boeiend is, dat de ondertekenende bewindslieden erkennen (MvT) dat het Bouwbesluit op gespannen voet staat met de decentralisatiegedachte; zij vervolgen: "Ondergetekenden zijn echter voor oordeel dat decentralisatie geen doel op zichzelf is, maar een - zij het zeer belangrijk en in vele gevallen adequaat - middel om te komen tot grotere doelmatigheid van bestuur. Waar evenwel die doelmatigheid kan worden gediend door het nemen van maatregelen waaraan een centraliserend karakter niet vreemd is, moet de keuze daarvoor niet uit de weg worden gegaan."

In een enkel punt zijn in het voorontwerp de dereguleringsgedachten van het Actieprogramma genuanceerd en aangevuld. Zo is de regeling van niet-bouwvergunningplichtige bouwwerken flexibeler, is de afschaffing van het welstandstoezicht gedeeltelijk ongedaan gemaakt en is de regeling van de instructie voor ambtenaren bouw- en woningtoezicht verdwenen. Voorts zijn de administratieve beroepsgangen van de oude hoofdstukken III en IV WW verdwenen, evenals de woningkommissie en de Wederopbouwwet. Een tenslotte zullen B & W in de toekomst onbewoonbaarverklaren (i.p.v. de gemeenteraad), wordt de aanhoudingsbevoegdheid van B & W verbreed met het oog op coördinatie van vergunningen en wordt de woonwagenregeling in de nieuwe wet geïntegreerd.

Als eerste aanzet is het Actieprogramma en het daarop gevolgde Voorontwerp van wet tot herziening van de Woningwet interessant en veelbelovend. Wel moet erop worden gewezen dat beide slechts een beperkte reikwijdte hebben: de bouw- en woontechnische regelgeving naar inhoud en procedures, gelieerd aan de deezorggebieden kwaliteit van woning en woonomgeving en voorziening in de woningbehoefte. Buiten het werkteerrein van de werkgroep Deregulering (woning-)bouwregelgeving en de opstellers van het voorontwerp vielen gebieden als de financiering en de subsidiëring, de huurwetgeving en het woonruimtebeleid.

Op het vlak van de financiering en subsidiëring biedt deregulering in de zin van 'afschaffen' maar weinig mogelijkheden; overheidsinterventie kan bij het betaalbaar houden van woonuitgaven en het aan de gang houden van de (woning-)bouwproductie (nog) niet worden gemist. Afgezien van enkele nogal okkulte subsidieregelingen die zonder bezwaar kunnen verdwijnen of uit de VROM-sfeer kunnen worden gehaald, is hier vooral herregulering in de zin van (her)structurering aangewezen.

In Adriaansens (1984) wordt een klustering van subsidieregelingen voorgesteld in de volgende categorieën:

- nieuwbouw huurwoningen;
- nieuwbouw koopwoningen;
- woningverbetering;
- stadsontwikkeling en stadsrekonstruktie;
- niet-inkomensgebonden subjektsubsidies;
- inkomensgebonden subjektsubsidies.

Met deze indeling blijkt (zie hoofdstuk 11, par. 6) ten minste al een flinke stroomlijning van de volkshuisvestingssubsidiëring mogelijk te zijn. Maar dat is niet genoeg. Een duidelijke wettelijke basis is vereist (met daarin opgenomen een inzichtelijke rolverdeling tussen de verschillende betrokken overheden), alsmede een onderbouwing met volkshuisvestingsdoelstellingen. Wij werken een en ander in het volgende hoofdstuk uit.

Op het vlak van de huurwetgeving (huurprijsbepaling, gecontroleerde huurverhoging, huurbescherming) kan 'afschaffen' nog altijd niet het parool zijn. Ook hier is 'herregulering' aangewezen, niet om te voorzien in een wettelijke basis, maar veeleer om tot een harmonisatie van regelgeving op het vlak van huurprijsbepaling, objekt- en subjekthuursubsidiëring te komen, bij voorkeur op een lager niveau dan de wet in formele zin. Ook hierop gaan we in het volgende hoofdstuk nader in.

Ook de woonruimteverdeling kan nog niet gemist worden. Maar ook hier wil dat niet zeggen dat de Woonruimtetwet niet voor herregulering in aanmerking komt. Een beter instrumentarium gericht op behoud en verdeling van woonruimte indien en zolang daar aanleiding voor bestaat, is bepaald geen overbodige luxe. Wel kan aan de afschaffing van een overleefd en inefficiënt verschijnsel als de woonruimtevoording worden gedacht. Overigens geldt ook hier dat de noodzaak van regeling van dit onderdeel op het niveau van een wet in formele zin aan heroverweging toe is. Ook hierop gaan we in het volgende hoofdstuk nader in.

Maar ook doorvoering van de hierboven schetsmatig neergezette herregulering is niet voldoende, indien niet wordt voorzien in de formulering van de gemeenschappelijke basis-doelstelling van en het motief voor bestuurlijk handelen in de sfeer van de volkshuisvesting: het belang van de volkshuisvesting. En ook die gedachte werken we in het navolgende hoofdstuk uit.

18. KONKLUSIES EN AANBEVELINGEN: DE MARGES VAN HET VOLKSHUISVESTINGSBELEID

18.1. Inleiding

Wanneer we de ontwikkeling van de volkshuisvesting en het volkshuisvestingsbeleid sinds de Tweede Wereldoorlog beschouwen, kunnen we daarin een schoksgewijze ontwikkeling onderkennen van steeds verder teruglopende beheersmogelijkheden van de volkshuisvesting door de Rijksoverheid. Direct na de Tweede Wereldoorlog was er sprake van een maximale beheersing van de volkshuisvesting door het Rijk: de huren waren bevroren, de nieuwbouw was gebonden aan een stringente kontingentering, alle woningen vielen onder de distributie.

In de jaren vijftig verschuift het instrumentarium van een directe distributie en rantsoenering bij een uitgeschakeld prijsmechanisme naar een instrumentarium waarbij de financiering en de subsidiëring meer centraal staan. Er komen algemene huurroundes en de eerste differentiaties in huurverhogingen worden ingevoerd. De stringente kontingentering blijft nog geen sprake. De overheid gestimuleerde of gestuurde voorraadprocessen is nog geen sprake. De beheersing door de overheid bleef, mede doordat de economische groei gestaag was en grote fluktuaties in externe factoren (zoals de rente en de bevolkingsgroei) achterwege bleven. De jaren zestig leveren de eerste liberaliseringsimpuls op. Men denkt dat het eind van de woningnood in zicht is en er komen voorstellen voor een woningbouwprogrammering die meer inspeelt op de wensen en prioriteiten van gemeenten. De stadsvernieuwing dient zich aan, die de overheid voor een grote bestuurlijke opgave plaatst. De nieuwbouw heeft nog altijd een absolute prioriteit. Via arbeidsbesparende bouw denkt men de nieuwbouw effectief te kunnen stimuleren.

De jaren zestig en zeventig brengen de volkshuisvesting pas goed in problemen. Door de hoge inflatie en de hoge rente wordt de volkshuisvesting minder beheersbaar. Door invoering van de dynamische kostprijsuur, de verruiming van de individuele huursubsidie en de invoering van een genuanceerd huurprijsbeleid (HPW 1979) wordt de greep van de overheid op de volkshuisvesting versterkt. De betekenis van renovatie en andere voorraadprocessen die moeilijk centraal kunnen worden gestuurd, neemt toe. De gestage economische groei wordt onderbroken. Na de oliecrisis van 1973 en gedurende de eerste jaren van de jaren tachtig treden er perioden van dalende koopkracht op. De werkloosheid stijgt snel tot een niveau van ongeveer 800.000. De omgeving van het volkshuisvestingssysteem wordt turbulenter. Mede door de gestegen rente en de dalende koopkracht stijgen de volkshuisvestingsuitgaven snel, zonder dat de volkshuisvestings'productie' toeneemt.

Ook in sociaal-kultureel opzicht wordt de stuurbaarheid van de volkshuisvesting in de loop der jaren kleiner. Aanvankelijk bouwde en beheerde men voor een tamelijk homogene vraag. Het gezin met kinderen was de hoeksteen van de volkshuisvesting. In latere fasen wordt het beeld pluriformer. Etnische minderheden verbreiden zich in de loop der jaren zeventig. Enerzijds neemt het aantal alleenstaanden en tweepersonshuishoudens toe, in allerlei gedaanten, anderzijds wordt het fenomeen van de woongroep zowel bij jongeren als bij ouderen populairder. De opkomst van tweeverdieners en voordeurdelers maakt het voeren van een volkshuisvestingsbeleid niet gemakkelijker.

In de jaren tachtig blijkt voor het eerst dat de huren niet over de hele linie bij het marktevenwichtsniveau achterblijven, maar in een aantal deelmark-

ten boven dit niveau uitstijgen. Dit maakt het voeren van een centraal huurbeleid in de voorraad uiterst moeilijk.

Thans zijn wij in de volkshuisvestingssector getuige van een merkwaardige samenloop van omstandigheden. Enerzijds lijken wetgevingsprocessen tot bekroning te komen, die hun wortel veelal vinden in het groei- en interventiedenken van de jaren zeventig. Anderzijds klinkt, naar aanleiding van recente ontwikkelingen op de woningmarkt, de roep om liberalisering van het beleid steeds luider. De huidige wettelijke structuur van de volkshuisvesting is weliswaar slordig en wat chaotisch, maar blijkt in de praktijk opmerkelijk flexibel te zijn. Als echter de Leegstandwet, de Wet IHS, de Huisvestingswet en andere wetten die thans op stapel staan, in het Staatsblad zouden komen, zou het systeem wel eens sterk aan flexibiliteit kunnen inboeten. Naarmate de juridische bindingen van een beleidssector groter worden, wordt de totstandkoming van beleid verder gejuridificeerd en duurt de besluitvorming dus langer. Als echter het volkshuisvestingsbeleid steeds meer het karakter moet hebben van 'reactieve procespolitiek', waarbij verschillende beleidsinstrumenten fungeren als schokbrekers tussen snel wijzigende externe variabelen en bij voorkeur geleidelijk verlopende interne variabelen, is een snelle, alerte besluitvorming nodig. In dit licht beschouwd moet men niet een te starre juridische binding kiezen, maar veeleer een voorwaardelijke binding. De trendbreuk op de woningmarkt stelt nieuwe eisen aan het instrumentarium van het volkshuisvestingsbeleid.

18.2. Kontouren van het volkshuisvestingsbeleid na de trendbreuk

18.2.1. Inleiding

In het navolgende gaan wij nader in op de gewenste *inhoud* van de regelgeving, op het gevaar af dat de volgende passages het karakter van een verkiezingsprogramma krijgen. Wij grijpen daarbij terug op wat in vorige hoofdstukken en met name in hoofdstuk 14 werd betoogd. De woningmarkt- en de woningbouwmarktontwikkelingen laten thans een trendbreuk zien. De omslag op beide markten, in combinatie met de te verwachten inkrimping van de groei van de woningbehoefte, heeft vérgaande implicaties voor het volkshuisvestingsbeleid. Deze implicaties werken we kort per beleidsveld uit. We volgen daarbij in hoofdlijnen de beleidsvelden die we in hoofdstuk 7 specificerden. In dit hoofdstuk werd allereerst de driedeling *bestemming, inrichting en beheer* in herinnering geroepen. Wij trappen een open deur in als we konstateren dat de nadruk in de toekomst meer op beheer zal komen te liggen. Al neemt in kwantitatieve zin het aandeel van de sferen 'bestemming' en 'inrichting' af, toch blijft het belang ervan zeer groot. Hoe voller Nederland wordt, des te nauwer het ruimtelijke-orderingsbeleid luistert. Er is geen enkele structurele trend te signaleren die zou wijzen op een afnemend belang van de ruimtelijke ordening. Integendeel, als kader voor onder meer het volkshuisvestingsbeleid wint de ruimtelijke ordening waarschijnlijk nog aan betekenis. Dat geldt a fortiori voor verschillende aspecten van het ruimtelijk beleid als het verstedelijkingsbeleid, het stadsvernieuwingsbeleid en het kleine-kernenbeleid. Het groeikernenbeleid komt, zoals vaker vastgesteld, in een nieuwe fase terecht: het groeitempo zal afnemen, de inbedding in stedelijke regionale processen zal meer aandacht moeten krijgen en ook in de groeikernen zal het stedelijk beheer meer centraal worden gesteld.

18.2.2. Woningbouwprogrammering en bouwbeleid

Over het beleidsveld van de woningbouwprogrammering en het bouwbeleid wordt veel geklaagd. De bouwwereld klaagt steen en been over de afwezigheid van continuïteit op de bouwmarkt. Gemeenten willen meer kontingenten en vragen 'meerjarenzekerheid'. Het Rijk klaagt over de

soms vérgaande overvraging door de gemeenten. Dergelijke klachten zijn echter inherent aan een procedure waarbij de gemeente de 'behoefte' aangeeft en het Rijk budgetteert. Afgezien van de onvoldoende wettelijke verankering van dit beleidsveld is o.i. dit beleidsveld materieel in beginsel adequaat opgezet. De aangeduide klachten van gemeenten en Rijk betreffen niet het planningsstelsel en zijn in dat opzicht dan ook niet verontrustend. De nadruk ligt op procedure-afspraken en een vrij intensieve kommunikatie tussen gemeente en Rijk, sinds kort met de provincie als intermediair. Het is goed dat de meerjarenprogrammering in ere is hersteld, en voorts dat geen meerjarenzekerheid wordt geboden, doch slechts een meerjarenperspektief. Het is begrijpelijk dat het aksent steeds meer zal verschuiven naar de programmering van investeringen in de voorraad: woningverbetering, groot onderhoud, isolatie. Het Meerjarenplan Woningbouw en het Meerjarenplan Stadsvernieuwing dienen daarom te worden geïntegreerd, samen met een meerjarenprogrammering van groot onderhoud. Als het Rijk de woningcorporaties wil stimuleren om meer aan een meerjarige onderhoudsprogrammering te doen, ligt het voor de hand dat het Rijk ook probeert op dit gebied een meerjarenperspektief te bieden.

Wat de regelgeving op het gebied van de woningbouwprogrammering betreft, kan op vele punten worden aangesloten bij de voorstellen in het kader van de herziening van de Woningwet. Het lijkt echter verstandiger om slechts de hoofdlijnen van de programmeringsprocedure in de wet vast te leggen. De relatie met de WRO kan worden versterkt. Juist de relatie met de ruimtelijke ordening vergt een programmering waarin de gehele woningbouw is betrokken. Woningbouwprogrammering is mede een instrument van ruimtelijke ordening.

In de komende jaren zullen de pretenties ten aanzien van het bouwbeleid zeer bescheiden moeten zijn. Continuïteit kan door de overheid niet worden gegarandeerd, hooguit enigszins bevorderd. Binnen en buiten de volkshuisvesting zullen de vraag- en aanbodverhoudingen voor de ontwikkeling van het bouwvolume bepalender zijn dan het gevoerde beleid.

18.2.3. Huur- en subsidiebeleid

In de marktomstandigheden die zijn angebroken, zullen de huren zich meer en meer moeten kunnen ontwikkelen konform de vraag- en aanbodverhoudingen en dus ook: de preferenties van bewoners. Als de huurprijsvorming te star zou zijn, zou de kans op leegstand in delen van de voorraad steeds groter worden. In hoofdstuk 14 is aangegeven dat de dynamische kostprijskalkulatie gehandhaafd kan blijven, maar dan wel gebaseerd op een zeer bescheiden huurtrend. Harmonisatie zal steeds minder een bron van extra inkomsten voor de verhuurders zijn; zowel boventrendmatige als benedentrendmatige huuraanpassingen zullen worden doorgevoerd. Het ziet er naar uit dat er voor eengezinshuizen vaak nog ruimte blijft voor het doorvoeren van boventrendmatige huurverhogingen, terwijl voor vele middelhoge en hoogbouwcomplexen een perspektief van huurbevriezing en huurverlagingen onvermijdelijk lijkt. In beginsel biedt het huidige instrumentarium van huurtrend en harmonisatie een goede basis voor een flexibel huurbeleid. Dit blijkt onder meer uit het feit dat beleggers, voor wie hetzelfde huurbeleidskader geldt, een marktgericht gebruik van dit instrumentarium weten te maken. In de non-profit-huursector zijn er op dit punt twee barrières. Allereerst ontbreekt een marktgerichte instelling nog bij vele non-profit-verhuurders. Daarnaast is een komplicerende faktor dat het Rijk in veel gevallen financieel nauw betrokken is bij de woningexploitatie en in feite vele financiële risico's loopt. Een belangrijk punt is dat de verhuurders, ook in de non-profit-huursector, zo veel mogelijk hun eigen huurbeleid moeten kunnen voeren – binnen het flexibele kader van het Rijks' huurtrend- en harmonisatiebeleid – waarbij zij zelf de financiële risico's dragen van hun beleid. In hoofdstuk

14 is betoogd dat het woningwaarderingstelsel daarbij kan worden gehandhaafd, mits een aantal subjectieve elementen in het stelsel aanwezig blijft, en ook in de toekomst een redelijke marge tussen minimaal en maximaal redelijke huur wordt aangehouden.

Er zijn in het maatschappelijk krachtenveld voortdurend krachten werkzaam in de richting van een alles vastnagelende regelgeving. Bij de huidige juridische vormgeving van de individuele huursubsidie b.v. zijn de marges voor de overheid bijna maximaal. Het inperken van deze royale beleidsruimte van het Rijk was een belangrijke overweging om de Wet Individuele Huursubsidie te ontwerpen die de bewoners meer zekerheid zou moeten bieden (en indirect ook vele verhuurders). Het bieden van een redelijke mate van waarborg aan bewoners en andere marktpartijen is in het algemeen een zeer belangrijke basis van regelgeving. Het is echter de vraag of men bij het vastleggen van een sterk aan algemene economische ontwikkeling gebonden instrument als de IHS zo ver moet gaan dat men alle aspecten rondom zo'n subsidie in een wet vastlegt (men vervalt zo van het ene in het andere uiterste) of dat het toereikend is om enkele hoofdlijnen, die huurders enig houvast bieden, in de wet op te nemen en al het overige in algemene maatregelen van bestuur.

Voor de marktwerking van de IHS is het niet van doorslaggevend belang of een huurder met een bepaald inkomen in een bepaald jaar f 2400 of f 2600 aan subsidie ontvangt, maar vooral of hij het redelijke uitzicht heeft dat de IHS voor hem gedurende een aantal jaren zal blijven gelden. In de premie-A-koopsector ontvangt een eigenaar-bewoner gedurende een reeks van jaren een bijdrage. Na de start heeft hij daar, behoudens de uitkomst van een tussentijdse inkomensvoetsing, als het ware recht op. Deze benadering zou ook t.a.v. de IHS gevolgd moeten worden: meerjarentoezeggingen, net als in de premiesector, desnoods zelfs van iets lagere bedragen dan thans worden verstrekt. Alleen in zo'n situatie durven huurders strategische beslissingen te nemen als een verhuizing of woningverbetering, zich mede baserend op de verwachting dat IHS ook in de toekomst zal worden ontvangen.

Introductie van meerjarentoezeggingen zal de effectiviteit van de IHS sterk kunnen vergroten, zonder dat het budgettair beslag behoeft toe te nemen.

Er is een zekere algemene politieke overeenstemming over een huurstelling naar *kwaliteit* en naar *draagkracht*. Het zou de overzichtelijkheid van het huur- en subsidiebeleid zeer ten goede komen als beide uitgangspunten konden worden geïntegreerd. Dit vergt een integratie van object- en subjektsubsidies en voor bewoners met een laag inkomen – in beginsel – een individuele huurbepaling. De zich wijzigende vraag- en aanbodverhoudingen maken het ongewenst dat een niet-marktkonform huurbeleid wordt gevoerd. Flexibiliteit is nu meer dan ooit geboden. Nodig blijft, zoals opgemerkt, een waarderingstelsel en een stelsel van nulpunten. Nodig blijft ook een maatstaf voor draagkracht: deze wordt primair in het kader van het belastingregime gedefinieerd.

Het belastbaar inkomen wordt beschouwd als de beste (minst slechte) maatstaf van draagkracht. Thans is het belastbaar inkomen van het huishouden (exkl. de inkomens van minderjarige kinderen) de meest voor de hand liggende maatstaf. De werkbaarheid van het huur- en subsidiebeleid zou gebaat zijn met een tamelijk grofmazige indeling in inkomensklassen. Mochten de belastingwetgeving en de sociale verzekeringen geheel op individualisering van inkomsten en uitkeringen overgaan, dan komt de relatie huur-draagkracht in de volkshuisvesting op de tocht te staan.

Met behulp van het waarderingstelsel kan voor een woning een *redelijke huur* worden bepaald. Het onderscheid dat nu tussen minimaal en maximaal redelijke huur geldt, zou niet moeten worden opgeheven: dergelijke marges zullen in de toekomst voor verhuurders en huurders onmisbaar zijn. Evenals nu het geval is, bepaalt het parlement de jaarlijkse

huurtrend. Deze kan worden gebaseerd op de meerjarige ontwikkeling van inkomens, eventueel gekorrigeerd voor structureel afwijkende ontwikkelingen van stichtingskosten en exploitatiekosten. Wanneer de rente erg hoog is, waardoor de kapitaalslasten en dus de kostprijs huur hoog is, kan dat eveneens reden zijn om een huurtrend hoger dan de inkomenswijziging vast te stellen. De huurtrend is van toepassing op alle huren, inclusief de geïndividualiseerde huren, tenzij de kwaliteit in waarderingspunten aanleiding geeft tot een afwijking in neerwaartse resp. opwaartse richting. De jaarlijkse procentuele huurstijging resp. -daling wordt per woning gemaximeerd. In de partikuliere huursektor (en soms ook in de non-profit huursektor) kan de huurder (b.v. op grond van privacy redenen) afzien van een geïndividualiseerde huur. Een individuele huursubsidie kan dan afzonderlijk bij de gemeente worden aangevraagd. De ervaring met de huurmatiging leert dat dit een minderheid van 10 à 20% is.

Het voordeel van het hier geschetste systeem is dat voor de bewoners de huurstelling eenvoudiger wordt en dat het woningmarkteffect van de IHS wordt vergroot. In de nieuwbouw en na woningverbetering wordt de huur vastgesteld op het niveau van de bij het puntenaantal behorende 'redelijke huur' (huur tussen minimaal en maximaal redelijk niveau). Het verschil tussen kostprijs huur en de redelijke huur wordt (zodanig) door een objektsubsidie overbrugd en – in geval van een geïndividualiseerde huur – eventueel ook door een subjektsubsidie. Belangrijk is dat de nieuwe huurregimes voor nieuwe woningen, verbeterde woningen en woningen in de voorraad goed op elkaar aansluiten. Het Rijk blijft een kosten-kwaliteits-toets uitvoeren voor nieuwe en verbeterde woningen, als deze worden gesubsidieerd. Immers, het Rijk blijft verantwoordelijk voor een doelmatige besteding van overheidsmiddelen. Het is echter zeer wel denkbaar dat de bij deze toetsing gehanteerde spelregels doorzichtiger worden gemaakt en – onder toezicht van het Rijk – in de praktijk (ook) worden toegepast door grote gemeenten en b.v. de koepels van woningcorporaties. Het huur- en subsidiebeleid wordt dus niet gedecentraliseerd, maar wat meer geprivatiseerd. Het beleid wordt zodanig flexibel gemaakt dat op lokale verschillen in schaarsteverhoudingen gemakkelijk kan worden ingespeeld.

Zoals eerder gesteld zou de *financiering* van nieuwbouw- en verbeteringsinvesteringen in principe geheel via de kapitaalmarkt kunnen lopen volgens jaarlijkse of meerjarige afspraken tussen Rijk, beleggers en woningcorporatie-koepels. De formule die thans geldt voor de financiering van de na-oorlogse woningverbetering, zou ook kunnen worden toegepast bij nieuwbouw en vooroorlogse woningverbetering. Bij een zelfde kwaliteit kan de kostprijs huur variëren al naar gelang de financieringscondities die van toepassing zijn. De standaardisatie die bij de voorwaarden van Rijksleningen geldt, zal minder groot worden als alleen kapitaal leningen worden toegepast. In het geschetste kader zal bij de vaststelling van huren en subsidies voor nieuwe woningen een vervanging van de huurtabel door een subsidietabel (zoals ook in het kader van het NKS is voorgesteld) onvermijdelijk zijn. Immers, bij handhaving van een huurtabel zouden financiers de effecten van een relatief dure financiering kunnen afwentelen op het Rijk die de objektsubsidies als sluitpost zou blijven verstrekken. De vervanging van de huurtabel door een subsidietabel wordt dus niet voorgesteld in het kader van een decentralisatiebeleid, maar in het kader van een *privatiseringsbeleid*, waarbij de beleggers en opdrachtgevers meer eigen verantwoordelijkheden dragen. De introductie van een subsidietabel betekent niet dat het Rijk geen interesse meer zou mogen hebben voor het algemene niveau van de nieuwbouwhuren. Integendeel, dit niveau blijft van cruciaal belang, omdat daardoor de afzetmogelijkheden van nieuwbouw worden bepaald, mede in relatie tot de doelgroepen waarvoor deze nieuwbouw bestemd is.

De financiering en subsidiëring van de volkshuisvesting zal, wat het aandeel van de overheid betreft, een programmafinanciering moeten blijven. Een vervanging door fondsen, zoals in de sfeer van de stadsvernieu-

wing tot op zekere hoogte goed mogelijk is, is met betrekking tot nieuwbouw, (ingrijpende) verbetering en groot onderhoud van woningen niet goed denkbaar. Het Rijk zal naar Parlement en Rekenkamer verantwoording moeten blijven afleggen voor de bestede middelen en zal zelf de relatie tussen uitgaven en programma in het oog moeten blijven houden.

Een grotere zelfstandigheid van woningcorporaties op de woningmarkt, waarmee zij meer risico's zelf dragen dan gebruikelijk was, vergt een verzwaring van de financiële controle van de korporaties door het Rijk. Deze verantwoordelijkheid van het Rijk zal sterker moeten worden geaksentueerd.

Erkend moet worden dat door het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid van opdrachtgevers en door de marges die in het huurbeleid aanwezig zijn en blijven, de non-profit huursektor en de commerciële huursektor (m.n. de beleggerssektor) zich in de komende tijden eerder sterker van elkaar zullen onderscheiden dan minder sterk. De beleggerswoningen zullen gemiddeld duurder blijven, minder wachttijd vergen (en zich ook minder snel hoeven te voegen in een distributiebeleid) en zullen sterker op marktveranderingen reageren dan non-profit huurwoningen, die gemiddeld goedkoper zullen zijn en afgestemd op doelgroepen met een lager inkomen die ook in een globaal-evenwichtige markt soms nog vrij lang op de gezochte woning zullen moeten wachten. Het lijkt niet verstandig om in de komende periode de beide sektoren in één onwrikbaar uniform beleidskader te forceren. Aangezien de doelen van het volkshuisvestingsbeleid niet beperkt blijven tot een deel van de voorraad, maar een integraal karakter pretenderen te hebben, zijn wel beperkte verschillen in uitwerking en marges tussen de beide sektoren aanvaardbaar, maar zou een liberalisering van één sektor geen passende oplossing zijn.

Het overbruggen van de kloof tussen huur- en koopwoningen lijkt in de komende jaren een onmogelijke opgave. In beide categorieën wordt een sektorspecifiek beleid gevoerd, dat men bezwaarlijk kan vervangen door één algemeen beleid dat voor zowel huur- als koopwoningen zou moeten gelden. In grote lijnen zou het eigen-woningbeleid instrumenteel in de huidige vorm gehandhaafd kunnen blijven, waarbij een grotere verantwoordelijkheid van de Minister van VROM voor de ontwikkeling van de woonuitgaven van bewoner-eigenaren (dus niet alleen voor de kooppremies maar ook voor de fiscale behandeling van de bewoner-eigenaar) zou kunnen worden geïntroduceerd. In het kader van deze studie gaan wij niet in op de bekende strijdvragen omtrent de al dan niet onbeperkte aftrekbaarheid van hypotheekrente, de zin en onzin van een huurwaardevoordeel, en de vraag of de overdrachtsbelasting al dan niet behoort te worden gehandhaafd. Wel staan we kort stil bij het stelsel van premie-A-, B- en C-woningen (voor zover op de eigen-woningsektor betrekking hebbend). Premie A- en B-woningen zullen ook in de toekomst nodig zijn, waarbij er meer aandacht zal moeten zijn voor het te verwachten verloop van de netto woonuitgaven voor de bewoners in die tijd. Deze vertonen thans enkele opmerkelijke sprongen die bewoners voor verrassingen plaats. De aansluiting tussen de premie-A- en -B-regeling lijkt voor verbetering vatbaar. Zolang het Rijk wil blijven bijsturen met financiële instrumenten ten opzichte van soms zeer abrupte marktontwikkelingen (stijging en daling van de vraag naar nieuwe koopwoningen, rentestijgingen en -dalingen etc.), zal er behoefte blijven aan frekwente aanpassingen van de A- en B-regeling en aan incidentele en conjunkturele regelingen zoals de premie-C-regeling.

18.2.4. Woonruimtebeleid

De *woonruimtedistributie* kan sterk worden vereenvoudigd. Allereerst dient, in beginsel, een lichte regelgeving te worden ontwikkeld, die in heel Nederland kan worden toegepast. Afgezien van een vestigingsregulering die we thans ook kennen, kan in de eigen-woningsektor een overheidsdistribu-

tie van woonruimte achterwege blijven. Slechts als er sectoren zouden zijn met een gereguleerde transactieprijs, is er aanleiding om een distributiebeleid te voeren. In de huursektor kan een onderscheid worden gemaakt tussen non-profit verhuurders en commerciële verhuurders. Waar geen schaarste heerst, is distributie onnodig. Waar schaarste heerst (meestal tussen bepaalde huurgrenzen) kunnen met federaties van woningcorporaties afspraken worden gemaakt, waarbij de gemeenteraad de toewijzingsresultaten elk jaar *achteraf* kan toetsen. Waar zulke afspraken niet kunnen worden gemaakt (b.v. omdat een overkoepelende verhuurdersorganisatie ontbreekt), kunnen claimregelingen worden toegepast, met name om hoog-urgenten te helpen (stadsvernieuwingsurgenten, sociaal- of medisch-urgenten e.d.). Kruciaal hierbij is dat verhuurders en andere aanbieders moeten kunnen worden verplicht om leegkomende woningen te melden. Op niet-melding moet een relatief sterke sanktie staan die de verhuurder treft en in het algemeen niet de (vaak onschuldige) huurder. Dus geen ontruiming als sanktie maar een flinke boete of (in extreme gevallen) onteigening. Zoals eerder gesteld, kan het vorderingsinstrument vervallen. Ontruiming dient alleen als instrument te worden ingezet als ondubbelzinnig vaststaat dat de *huurders* in gebreke zijn gebleven. In de praktijk dient de woonruimteverdeling veeleer het karakter te krijgen van het verbeteren van marktinformatie voor verhuurders en huurders (een 'makelaar-achtige' functie) en veel minder een bureaukratische procedure via het loket. Ondanks de kosten die dit meebrengt, is het bijhouden van actuele leegstandsgegevens door of onder toezicht van de gemeente een zinvolle zaak. Immers, actueel inzicht in de omvang, aard, ontwikkeling en spreiding van leegstand is niet alleen van belang voor woningzoekenden, maar ook een belangrijk woningmarktsignaal dat effecten kan hebben op de ontwikkeling van huren en huurbeleid, en op de woningbouwprogrammering. Dit hoeft echter niet in de vorm van een leegstandsregister te geschieden. De huidige voorstellen voor een Huisvestingswet sluiten enigszins op het hier gestelde aan, maar bevatten nog te veel ballast. Het vorderingsinstrument en het leegstandsregister kunnen geheel worden geschrapt. Voorts is er sprake van een terminologische verschraling als het begrip 'huisvesting', zoals bedoeld in de term 'Huisvestingswet', alleen maar betrekking zou hebben op een distributie (en dan nog een partiële) van woningen. De Huisvestingswet dient dan ook te worden geïntegreerd in de basiswet die wij in par. 18.3.2. als Volkshuisvestingswet zullen aanduiden.

18.3. Enkele grondslagen voor herregulering

18.3.1. Naar een flexibel wettelijk stelsel.

Wat betekenen de geschetste beleidsinhoudelijke overwegingen nu voor de wijze waarop de volkshuisvesting in het publieke recht wordt vormgegeven? In het voorgaande is geschetst hoe het wetgevingsproces op het terrein van de volkshuisvesting met vallen en opstaan oprukt, hoe de decentralisatie van het huur- en subsidiebeleid op verzet stuit van nagenoeg alle betrokkenen inclusief de gemeenten en hoe de uitgaven in de sektor volkshuisvesting zijn gestegen. De regelgeving wordt niet eenvoudiger maar juist gekomplieerder. Terwijl het beleidssysteem een grotere mate van inertie en verstarring dreigt te gaan vertonen door de introductie van nieuwe gedetailleerde wetten, is de woningmarkt in hoog tempo bezig om te slaan: de leegstand neemt toe, de stichtingskostenstijging heeft plaats gemaakt voor een stichtingskostendaling, de huurachterstanden lopen snel op, de nieuwbouw lijkt in de komende jaren te zullen inzakken, naast de vernieuwing van vooroorlogse wijken vragen de exploitatie en de vernieuwing van naoorlogse wijken steeds meer de aandacht.

In deze situatie, gekenmerkt door een aantal trendbreuken, is een betrekkelijk eenvoudig, flexibel wettelijk stelsel nodig, waarbij de grondslagen houvast bieden en de uitwerking in instrumenten soepel kan worden aangepast aan veranderende omstandigheden. Herregulering van

de regelgeving, gericht op vereenvoudiging, privatisering en flexibilisering, lijkt dringend gewenst. De kontoeren van deze herreguleringsoperatie trachten wij in het nuvolgende te schetsen.

18.3.2. *Volkshuisvestingswet als basiswet*

Uitgangspunt van een dergelijke operatie is, in onze visie, concentratie van wetgeving rondom het probleemveld volkshuisvesting, zonder ingrijpende materiële veranderingen in de bestaande regelgeving. Als concentratiepunt voor een dergelijke herreguleringsoperatie komt de Woningwet het meest in aanmerking: van oudsher de basiswet voor de volkshuisvesting. Het is de oudste volkshuisvestingswet die we hebben, met bovendien, afgezien van eerder besproken gebreken, een aantrekkelijke opzet en systematiek. Een nadeel is dat haar bemoeienis meer op de woning (productie/kwaliteit) dan op de volkshuisvesting als geheel gericht is. Deze Woningwet zou dienen te worden uitgebreid en aangebouwd tot een complete basiswet op het vlak van de volkshuisvesting, die dan ook beter *Volkshuisvestingswet* kan heten. In deze wet worden de Woningwet en de recentelijk voorgestelde Huisvestingswet geïntegreerd. Veel van de bestaande regelgeving kan, als uitvoeringsmaatregel bij deze basiswet worden aangehaakt, hetgeen de flexibiliteit aanzienlijk vergroot.

De basiswet Volkshuisvesting zou de volgende ingrediënten dienen te bevatten:

1. *Verankering van enkele belangrijke instituties*, zoals adviesinstanties op landelijk, provinciaal en gemeentelijk gebied, sociale opdrachtgevers en beheerders, bemiddelingsorganisaties en geschillencommissies. In uitvoeringsmaatregelen kunnen de taak en werkwijze van dergelijke instituties worden uitgewerkt. Daarbij is al enig materiaal voorhanden: het Organisatiebesluit volkshuisvesting voor de RAVO, het Besluit Toegelaten Instellingen e.a. voor de toegelaten instellingen, onderdelen van het Besluit Geldelijke Steun Volkshuisvesting t.b.v. de bemiddelende organen. Voor de belangrijkste geschillencommissie in de volkshuisvesting, de Huurcommissie, is er de Wet op de huurcommissies die tot a.m.v.b. zou kunnen worden omgebouwd.
2. *Verantwoordelijkheidsverdeling – in hoofdlijnen – tussen Rijk, provincie en gemeente*
De Woningwet biedt een, zij het onvoldoende, basis voor wat betreft de voorziening in de woningbehoefte (art. 57 en 58) en het toezicht op de kwaliteit van het wonen (art. 78 t/m 90). De hoofdlijnen zullen moeten worden doorgetrokken naar andere deezorgebieden van de volkshuisvesting, waarbij met name de rol van de provincie zou moeten worden verduidelijkt. Dit onderdeel van de Volkshuisvestingswet vormt de wettelijke basis voor de gemeentelijke en provinciale Staat van de Volkshuisvesting waaraan we in paragraaf 18.3.3. enige afzonderlijke aandacht besteden.
3. *De programmeringsprocedure (opgaande/neergaande lijn)*.
De procedure die thans wordt gevolgd is goeddeels buitenwettelijk. Het kader voor deze procedure en voor de rol van gemeente, provincie en Rijk daarin, zou in de Volkshuisvestingswet moeten worden opgenomen; de uitwerking vindt haar plaats in een a.m.v.b. Bruikbare elementen uit de Wederopbouwwet kunnen daarin worden overgenomen, zodat ook het laatste restje van deze wet kan worden afgeschaft. De recente voorstellen tot herziening van de Woningwet bieden waardevolle aanknopingspunten.
4. *Het kwaliteitsbeleid*.
Hier kan aansluiting worden gevonden bij het in de Woningwet bepaalde terzake van de bouwverordening, alsmede de bepalingen inzake de bouwvergunning, en – voor de woningvoorraad – de onbewoonbaarverklaring en de aanschrijving tot het treffen van voorzieningen. De mogelijkheid om een bouwvergunning te verlenen

of te weigeren, een aanschrijving al dan niet te doen uitgaan, resp. al dan niet tot onbewoonbaarverklaring over te gaan op gronden ontleend aan het belang van de lokale volkshuisvesting, dient te worden geopend. Het Bouwbesluit zou bij dit punt van de nieuwe wet kunnen worden aangehaakt. De Staat van de Volkshuisvesting verschaft het materiaal dat voor de konkretisering en motivering van het volkshuisvestingsbelang nodig is. Een en ander biedt tevens betere perspectieven voor het voeren en onderbouwen van een (gemeentelijk) kwaliteits-handhavingsbeleid. In dat verband lijkt het zinnig de materiële inhoud van de leefmilieuverordening uit de Wet op de Stads- en dorpsvernieuwing – voorzover betrekking hebbend op de woonomstandigheden – in de Staat van de Volkshuisvesting te integreren, eventueel gekoppeld aan een nieuwe onteigeningstitel.

5. *De financiering van de volkshuisvesting*

Op dit punt zijn enige aanpassingen gewenst. De financiering via leningen, formeel van gemeentewege maar materieel van Rijkswege, zou moeten worden vervangen door een stelsel van afspraken tussen Rijksoverheid, beleggers en opdrachtgevers van gesubsidieerde woningen, zowel in de huur- als in de koopsector, op grond waarvan een beleggingsrendement ter ene zijde en een gezonde exploitatie ter andere zijde kan worden gegarandeerd. Een voldoende ruime, bestendige financieringsbron buiten bezwaar van de overheidsmiddelen en daarmee het onafhankelijker maken van de bouwproductie van de ontwikkeling van 's Rijks financiën is hier een belangrijke doelstelling.

6. *Het woonuitgavenbeleid*

Hierin wordt het kader gegeven van de huurvaststelling van met subsidie verbeterde en nieuwgebouwde woningen; voor huuraanpassing en individuele huurbepaling; voor objekt- en subjektsubsidiëring in de huursektor, maar ook voor premiëring in de koopsector. Aansluiting kan worden gevonden bij de vigerende financiële paragrafen van de Woningwet. De Huurprijzenwet wordt als wet onder de basiswet Volkshuisvesting gerangschikt of komt zelf als zelfstandige wet te vervallen; hetzelfde geldt voor de Wet IHS; zij kunnen in essentie als Algemene Maatregel van Bestuur binnen het kader van de Volkshuisvestingswet worden gebracht. De premies in de koopsector dienen alsnog een expliciete wettelijke status te verkrijgen door aanpassing van – met name – het Besluit geldelijke steun volkshuisvesting.

7. *De verdeling en het behoud van de woningvoorraad*

In dit onderdeel ware, ook weer in relatie met de Staat van de Volkshuisvesting, het kader en het instrumentarium aan te geven voor een beleid waarmee de (schaarse) woningvoorraad kan worden behouden en op doelmatige wijze kan worden verdeeld. Te denken is hierbij aan de woonruimtevergunning van de bestaande Woonruimtetwet, een splitsingsverbod mede gerelateerd aan 'het belang van de volkshuisvesting' ter plaatse, een meldingsplicht voor leegkomende woonruimte, alsmede een wettelijke basis voor toewijzing van gemeentewege o.g.v. een zekere prioriteitsstelling in bijzondere schaarstesituaties, een en ander, waar nodig, omringd met – uit te werken – informatieverplichtingen aan de zijde van beheerders en bewoners en gerichte administratief- en strafrechtelijke sankties. Veel van het hiergenoemde heeft – zij het te globaal – regeling gevonden in de Woonruimtetwet. Deze wet zou dan ook kunnen worden ingetrokken en daarmee het weinig effectieve instrument van de vordering. Nu verdeling en behoud zich niet langer oriënteren op algemene schaarste kan ook het verschijnsel van de Rijksvoorkeuwoningen verdwijnen. Voorts is er geen behoefte meer – in dit stelsel – aan invoering van het initiatief-wetsontwerp Nypels inzake de woningsplitsing. Evenmin bestaat er behoefte aan, al dan niet gefaseerde invoering van een afzonderlijke Leegstandwet: het enige onderdeel dat een afzonderlijke wet zou kunnen rechtvaardigen, de leegmelding, wordt immers – in

afgeslankte vorm – in de Volkshuisvestingswet opgenomen. Ook aan een afzonderlijke Huisvestingswet bestaat geen behoefte. De hoofdlijnen van de thans voorgestelde Huisvestingswet kunnen in de basiswet worden opgenomen.

Tenslotte zou ook de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing onder de Volkshuisvestingswet moeten worden gerangschikt. Ook deze wet zou eventueel kunnen worden gedegradeerd tot Algemene Maatregel van Bestuur, mits de leefmilieuverordening, op de wijze als bovengeschetst in de Staat van de Volkshuisvesting wordt opgenomen, het stadsvernieuwingsplan in de Wet op de Ruimtelijke Ordening wordt ingebed en (het leeuwendeel van) de financiële regelingen hun wettelijk kader vinden in de bepalingen terzake van financiering woonuitgaven van de Volkshuisvestingswet. De bijdragen vanuit EZ en WVC aan de stadsvernieuwing zijn (helaas) te verwaarlozen. De inspraakverordening zou in de Gemeentewet ondergebracht kunnen worden. Ook de Wet voorkeursrecht gemeenten heeft niet als afzonderlijke wet voort te bestaan; de essentie zou binnen het kader van de Wet op de ruimtelijke ordening kunnen worden gebracht.

De hele operatie ziet er ambitieus uit, maar faseringen in de uitvoering zijn mogelijk. Belangrijk is dat wordt vermeden dat de volkshuisvestingssector wordt overladen met nieuwe gedetailleerde wetten. De nieuwe Volkshuisvestingswet dient zich tot hoofdlijnen te beperken. Wat nu in tal van flankerende wetten staat, soms zeer gedetailleerd, dient bij de Basiswet volkshuisvesting te worden aangehaakt en zou zo veel mogelijk in een a.m.v.b. kunnen worden opgenomen, waardoor vooral de uitwerking van de regelgeving gemakkelijk kan worden aangepast. Bij de vormgeving van deze algemene maatregelen van bestuur kan worden aangesloten bij bestaande wetsteksten, waarbij sommige modaliteiten kunnen worden geschrapt.

De hele operatie zou als één ingreep moeten worden voorbereid en mede moeten worden gericht op het drastisch beperken van AROB-procedures die immers relatief vaak betrekking hebben op vraagstukken in de sfeer van de volkshuisvesting.

Door het op handen zijnde dichte netwerk van overgereguleerde wetten dreigen de marges van het volkshuisvestingsbeleid beperkter te worden dan gewenst en nodig is. De voorgestelde herreguleringsoperatie zou ertoe moeten leiden dat deze marges flink worden opgerekt, zowel voor de gemeente, de provincies en het Rijk, als voor de partikuliere marktpartijen.

18.3.3. *De Staat van de Volkshuisvesting*

In welke zin de bestaande marges gebruikt zouden kunnen worden, kan pas duidelijk worden als, uitgaande van zekere gegevens betreffende de volkshuisvestingssituatie, lettende op bestaande bindingen en randvoorwaarden, beleidsalternatieven worden gepresenteerd, waaruit op politiek niveau, een heldere keuze kan worden gedaan. Hier komen we aan het enige, geheel nieuwe element in de opbouw van de Volkshuisvestingswet, nl. de gemeentelijke, provinciale, resp. nationale Staat van de Volkshuisvesting. Een dergelijke Staat kan nuttige diensten bewijzen bij de voorbereiding en uitvoering van een volkshuisvestingsbeleid en bij de motivering van beleidsbeslissingen op het vlak van de volkshuisvesting. De Volkshuisvestingswet zou het kader moeten geven voor de procedure waarlangs deze Staat tot stand komt en wordt bijgesteld en voor de status ervan. De totstandkomingsprocedure kan in een a.m.v.b. worden uitgewerkt; het gaat hier naast de (hoog)nodige formele regelingen vooral om de vraag welke informatie op welke wijze wordt gegenereerd (op lokaal niveau) en hoe die informatie (op provinciaal niveau) moet worden gekoördineerd en geautoriseerd. De (uiteindelijke) status is mogelijk in de wet zelf te regelen; zij is van belang als motivering en onderbouwing van uitvoeringsmaatregelen, maar ook als beroepsgrond voor de burger: het 'volkshuisvestingsbelang' is zichtbaar gemaakt en, zij het op flexibele wijze, vastgelegd.

De jaarlijks uit te brengen Staat van de volkshuisvesting heeft een viertal functies:

- (a) De Staat levert een verantwoording over het in de verslagperiode gevoerde beleid en geeft mogelijkheden tot het voeren van een repressief beleid. Daarmee kan de *politieke controlefunctie* gestalte krijgen.
- (b) De Staat kan aangeven van welke instrumenten het desbetreffende overheidslichaam in de komende periode gebruik zal maken. Er is dus sprake van een *indirekte juridische functie*.
- (c) De Staat geeft de relatie tussen deelbelevelden aan, bevordert dus de coördinatie en integratie, maar doet dat wel selectief. De *coördinatiefunctie* van de Staat is vooral probleemgericht.
- (d) De Staat levert een toelichting bij de volkshuisvestingsbegroting van gemeente of Rijk en biedt, samen met deze begroting, de grondslag voor een algemene beleidsdiskussie en het doen van algemene beleidsuitspraken door gemeenteraad resp. tweede kamer. De Staat heeft dus, in samenhang met het volkshuisvestingsbudget, een strategische *politieke beleidsfunctie*.

Op Rijksniveau brengt de *Staat van de Volkshuisvesting* samenhang en lijn in een aantal documenten die thans helaas afzonderlijk verschijnen, hoewel erkend wordt dat daarmee de samenhang tussen de in deze documenten aangeduide beleidsvelden geweld wordt aangedaan. Men denke aan het Meerjarenplan woningbouw, het Meerjarenplan stadsvernieuwing, de Huurbrief en de langzamerhand nogal uitgeholde Memorie van Toelichting bij de volkshuisvestingsbegroting + bijlagen. Al deze afzonderlijke documenten zouden kunnen worden afgeschaft om plaats te maken voor de Staat van de Volkshuisvesting op Rijksniveau.

Ook op lokaal niveau kan er het nodige worden afgeschaft. Men denke aan lokale woningbouwprogramma's, woonlastennota's, leegstandsnota's, nota's verkoop van woningwetwoningen en volkshuisvestingsplannen. Wanneer thema's als leegstand of woonlastenstijging van centrale politieke betekenis worden geacht, kan dat in de *lokale Staat van de volkshuisvesting* tot uiting worden gebracht.

De koppeling van beleidsvoornemens aan een statistisch overzicht van woningmarktindikatoren en beleidsprestaties zou vroeger wellicht een te hoog gegrepen ideaal zijn geweest. Nu personal computers overal worden geïntroduceerd, databanken worden opgezet en gebruikersvriendelijke software wordt ontwikkeld, zal deze doelstelling steeds gemakkelijker binnen het bereik van Rijk en gemeenten liggen, ook van de kleinere gemeenten.

18.4. Samenvatting en konklusies

In het vorige schetsen wij de gewenste *vorm* van de regelgeving op het gebied van de volkshuisvesting. De moraal van dit verhaal is kort en goed: geef marktpartijen, inclusief de woningcorporaties, meer eigen verantwoordelijkheden, regel minder bij wet en minder via circulaire en meer via algemene maatregelen van bestuur die zijn afgeleid van een basiswet. Hiermee wordt niet de fictie van een 'integraal beleid' opgeroepen, maar vooral het beeld geaksentueerd van een wetgevingspatroon, waarbij de volkshuisvesting als criterium centraal wordt gesteld en waarbij de flexibiliteit in de regelgeving wordt vergroot.

Deze achtergrondstudie heeft betrekking op marges van volkshuisvestingsbeleid. Primair gaat het om marges die het juridisch instrumentarium biedt om de regelgeving snel aan te passen en slagvaardig te reageren op woningmarktveranderingen resp. demografische en algemene maatschappelijke veranderingen. Een van de functies van de financiële regimes in de volkshuisvesting is het tot stand brengen van een 'buffermechanisme'

waardoor de volkshuisvesting tot op zekere hoogte wordt beschermd tegen de effecten van renteveranderingen op de kapitaalmarkt. Ook deze functie vergt beleids marges.

Uit de analyse van ontwikkelingen van het naoorlogse volkshuisvestingsbeleid en de typering van het Nederlandse volkshuisvestingssysteem blijkt dat het beleidssysteem gesegmenteerd is en mede daardoor in de laatste jaren vrij snel en adequaat kon worden aangepast aan wijzigende omstandigheden. Zoals opgemerkt, zijn er echter twee nogal tegenstrijdige ontwikkelingen gaande: enerzijds veranderen de woningmarktomsomstandigheden in een richting die nopen tot flexibiliteit en een minder grote stuursterkte van overheidsbeleid en anderzijds is er, traag en massief, een wetgevingsproces op het gebied van de volkshuisvesting gaande, dat tot gevolg kan hebben dat de flexibiliteit van het beleidssysteem niet toeneemt, maar juist terugloopt. Naast de Woningwet zijn en worden er tal van gedetailleerde wetten gefabriceerd, die leiden tot een vergroting van de regeldichtheid. Ook in een situatie waarin er niet langer sprake is van een algemeen woningtekort, kunnen er goede redenen zijn voor het handhaven van een nadrukkelijke overheidsverantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid moet echter worden gedragen in een omgeving die sterke wisselingen vertoont. Als de regels te star zijn, dreigt het systeem dol te draaien. Marges zijn nodig om in snel wijzigende omstandigheden deze kennelijk algemeen gewenste overheidsverantwoordelijkheid gestalte te geven.

Op het vlak van de wetgeving zal de Woningwet als *basiswet* in ere moeten worden hersteld. Aangezien het primair om de volkshuisvesting gaat en niet om de woning, stellen we een andere aanduiding voor: die van *Volkshuisvestingswet*, waarin de herziene Woningwet, de voorgestelde Huisvestingswet en delen van de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing zouden kunnen samenvloeien. De overige wetten op het gebied van de volkshuisvesting dienen aan de Volkshuisvestingswet ondergeschikt te zijn. De hoofdlijnen per beleidsveld binnen de volkshuisvesting dienen zo veel mogelijk in de basiswet te worden verankerd. Uitwerkingen dienen bij voorkeur niet in wetten, maar in algemene maatregelen van bestuur te worden ondergebracht. Dat geldt allereerst voor de woningbouwprogrammering die thans geheel buitenwettelijk plaatsvindt. Dat geldt ook voor de woonruimtedistributie waarvan de betekenis bij toepassing van een marktconform huurbeleid aan betekenis inboet. Een afzonderlijke Woonruimtetwet of Huisvestingswet is niet nodig. De hoofdlijnen van het huur- en subsidiebeleid kunnen worden opgenomen in de Volkshuisvestingswet. Zoals nu al een belangrijke uitwerking van de financiële paragrafen is te vinden in de BGS 1975, zo zouden er ook een Beschikking Individuele Huursubsidie en een Beschikking Huurprijzen kunnen worden ontwikkeld in plaats van wetten. Juist in de Volkshuisvestingswet kunnen de *relaties* tussen huurbeleid, objektsubsidiebeleid en subjektsubsidiebeleid worden gelegd: mede door de verankering in zeer uiteenlopende wettelijke regelingen is deze relatie thans geheel zoek.

Decentralisatie van het huur- en subsidiebeleid wordt in deze studie niet als een nastrevenswaardige oplossing gezien. Voor vele betrokkenen wordt de situatie vele malen ondoorzichtiger als de gemeenten elk hun eigen huur- en subsidiebeleid kunnen gaan voeren en hun eigen toetsingsprocedures. Een landelijk stelsel, niet te star, maar ook niet te sterk gekompartimenteerd, kan aan de helderheid van het beleid sterk bijdragen.

Marges kunnen voorts worden vergroot door de financiering van investeringen geheel naar de partikuliere kapitaalmarkt over te hevelen en de eigen beleidsruimte van verhuurders te vergroten. Een dergelijke privatisering introduceert een grotere marktgevoeligheid van de volkshuisvesting, wat niet ongunstig is in de huidige omstandigheden.

In de huidige en te verwachten marktontwikkelingen dient het volkshuisvestingsbeleid niet te worden afgeschaft, maar bijgesteld. Op lokaal en

nationaal niveau dient steeds de koers te worden uitgestippeld die men in de komende jaren wil volgen. Zo'n koers wordt niet gefixeerd in een vastomlijnd volkshuisvestingsplan dat burger en overheid direkt bindt, maar in een lokale resp. nationale *Staat van de volkshuisvesting*, die een indikatieve betekenis heeft voor de burger en andere betrokkenen en slechts voorwaardelijke bindingen oplevert.

Een blauwdruk voor het toekomstige volkshuisvestingsbeleid wordt in deze studie niet gegeven. Volstaan wordt met het aangeven van kontoeren van een beleid waarin het Rijk essentiële verantwoordelijkheden voor een goede volkshuisvesting blijft dragen met behulp van een instrumentarium waarmee men alert kan inspelen op interne en externe fluktuaties. Alleen door de marges van het volkshuisvestingsbeleid te verruimen kan het beleidsinstrumentarium een adequaat antwoord geven op de uitdagingen in de jaren tachtig en negentig.

BIJLAGE: LITERATUUR

- Adriaansens, C.A., 1984, *Subsidiëring van de volkshuisvesting*, Delft (Delftse Universitaire Pers), Onderzoeksproject Woonlasten en Woonlastenbeleid, Working Paper 12, april.
- Adriaansens, C.A. en Fortgens, A. Ch., 1982, *Volkshuisvestingsrecht*, Deventer (Kluwer).
- Adviesgroep Partners, 1983, *Huurprijzenwet woonruimte, evaluatie van de huurharmonisatie*, Maastricht, maart.
- Beelaerts van Blokland, P.A.C., 1978, *Tweede nota bouwbeleid*, Tweede Kamer 1977-1978, nr. 15.118, Den Haag (Staatsuitgeverij), 21 augustus.
- Beelaerts van Blokland, P.A.C. en G.Ph. Brokx, 1981, *Nota standpuntbepaling over de decentralisatie van de volkshuisvesting*, Tweede Kamer 1981-1982, nr. 16.736, Den Haag (Staatsuitgeverij).
- Bogaers, P.C.W.M., 1963, *Nota betreffende een pluriform en expansief bouwbeleid*, Den Haag (Staatsuitgeverij), 3 okt.
- Bourne, L.S., 1981, *The geography of housing*, London (Arnold).
- Bredero, R.H., 1963, *Welvaart en woningbouw*, Assen (Van Gorcum).
- Centraal Planbureau, 1982, *De financiering van de volkshuisvesting in makro-ekonomisch perspectief*, Den Haag.
- Centrale Directie van de Volkshuisvesting en Bouwnijverheid, 1970, *De waardering van de woonvormen*, Den Haag (Staatsuitgeverij).
- Commissie Bouwplanning (CBP), 1972, *De bouwnijverheid in de jaren zeventig*, Den Haag.
- Commissie van Advies voor versterking van de zelfstandigheid van de woningcorporaties (Commissie-De Roos), 1964, *De positie van de woningbouwcorporaties*, Den Haag.
- Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse (COBA), 1980, *Doelstellingen van het Departement van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening*, Den Haag (Staatsuitgeverij), febr.
- Conijn, J.B.S., 1980, Budgettaire consequenties van het dynamische huur- en subsidiebeleid voor woningwetwoningen, *ESB* 65, 27 aug., p. 950-955.
- Conijn, J.B.S., 1982, *Evaluatie van de dynamische kostprijsuur*, Amsterdam (EIB) okt.
- Conijn, J.B.S., 1985, Geliberaliseerd woningbouwbeleid kan perspectieven bieden, *Bouw*, 40, 27 april, p. 52-53.
- Conijn, J.B.S. et al, 1984, *De volkshuisvesting in een stagnerende economie*, Amsterdam (Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid), maart.

Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting, 1983, *Actieprogramma deregulering (woning-)bouwregelgeving*, Zoetermeer, sept.

Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting, Hoofdafdeling Beleidscoördinatie, 1984, *Het normkostensysteem*, Concept-nota t.b.v. de advies-aanvraag aan de RAVO, Den Haag (VROM), 29 aug.

Doel, J. van den, 1972, Het volkshuisvestingsbeleid, in: A. Hoogerwerf (ed.), *Beleid belicht, sociaal-wetenschappelijke beleidsanalyse*, Alphen aan den Rijn (Samsom), p. 13-39.

Dunnen, R. den, 1974, *Woningmarktonderzoek*, Rotterdam (Bouwcentrum).

Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid (EIB), 1962, *Bouwnnota*, Rotterdam (Wyt).

Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid (EIB), 1972, *Woningbouw en werkgelegenheid*, Amsterdam (EIB).

Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid (EIB), 1981, *De bouwnijverheid in de jaren tachtig*, Amsterdam (EIB).

Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid (EIB) en Bouwcentrum, 1977, *De woningbouw in Nederland; naar een dynamisch model*, Rotterdam/Amsterdam.

Elk, R.S.F.J. van, en H. Priemus, 1970, *Niet-traditionele woningbouwmethoden in Nederland*, Alphen a/d Rijn (Samsom).

Engberts, G.E., 1973, *Woningmarkt- en woningbehoefteonderzoek*, Deventer.

Friese, P., 1976, *Socialistisch woonbeleid; een bijdrage tot het beheer van de gebouwde omgeving*, Deventer (Kluwer), WBS-cahier.

Fulpen, H. van, 1984, *Woonuitgaven 1980-2000; een analyse van mogelijke ontwikkelingen*, Den Haag (Distributiecentrum Overheidspublikaties), SCP-cahier nr. 40.

Gerrichhauzen, L.G., 1983, *Woningcorporaties; een beleidsanalyse*, Den Haag (Staatsuitgeverij) (WRR, V37).

Gijswijt, A.J., 1970, *Besluitvorming en hoogbouw*, Amsterdam (SISWO).

Gruijters, J.P.A., 1973, *De woningbouw in de jaren 1974 tot en met 1977*, Den Haag (Staatsuitgeverij).

Gruijters, J.P.A., 1976, *Nota bouwbeleid en bouwprogramma 1977*, Tweede Kamer 1976-1977, nr. 14.127, Den Haag (Staatsuitgeverij).

Gruijters, J.P.A., 1977, *Structuurschema Volkshuisvesting, deel A, Beleidsvoornemens*, Tweede Kamer 1976-1977, 14.443, Den Haag (Staatsuitgeverij), april.

Hendriks, A., 1977, *De bouwopgave 1949-2009*, Voordracht ter gelegenheid van het tweede lustrum van de Afdeling Bouwkunde T.H.-Eindhoven, 2 dec.

Jongman, R., 1985, Criminaliteit als verzet, *Socialisme en Democratie*, 42, nr. 6, p. 183-188.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1984, *Nota woonconsument en volkshuisvesting*, Den Haag.

Murie, A., P. Niner en C.J. Watson, 1976, *Housing policy and the housing system*, London.

Nederlands Economisch Instituut (NEI), 1972, *De bouwnijverheid; planning, groei en fluctuaties* (3 vol.), Rotterdam (NEI).

Nicolaas, J., 1974, *Volkshuisvesting; een bijdrage tot de geschiedenis van woningbouw en woningbouwbeleid*, Nijmegen (SUN).

Oosterhout, A.A. van, 1985, Bouwbeleid: een evaluatie, *ESB*, 70, 17 april, p. 360-364.

Prak, N.L., en H. Priemus, 1984, Model om verval van naoorlogse woningen beter te voorspellen. *Bouw*, 39, nr. 17, 18 aug., p. 37-39.

Priemus, H., 1970, Kinderziekten van het lokaal en regionaal marktonderzoek, *De Woningbouwvereniging*, 30, no. 10, p. 400-403.

Priemus, H., 1972, De kwantitatieve onderbouw van de woningbouwprogrammering, *Stedebouw en Volkshuisvesting*, 53, no. 9, p. 462-468.

Priemus, H., 1984, Geschiedenis en achtergronden van de woningbouwprogrammering, in: PATO sectie Bouwkunde (ed.), *Woningbouwprogrammering*, Delft (PATO), p. 1-1 t/m 1-19.

Priemus, H., 1985, *Objektsubsidiëring en huurbepaling*, Den Haag (VROM).

Raad voor de Volkshuisvesting, 1985a, *Advies inzake het normkostensysteem*, Zoetermeer (Adviesnr. 125).

Raad voor de Volkshuisvesting, 1985b, *Advies inzake het Meerjarenplan Woningbouw*, Zoetermeer (Adviesnr. 127).

Schaar, J. van der, 1976, *Overheidsbeleid en beheer van woningen door particuliere huiseigenaren*, Delft (TH Afd. Bouwkunde).

Schaar, J. van der, 1979, *Sektor-indeling en woningmarktprocessen*, Den Haag (Staatsuitgeverij).

Schaar, J. van der, 1981, Visies op de volkshuisvesting, in: Stuurgroep Gebouwde Omgeving, *Gebouwde Omgeving, gebruik, beheer en inrichting*, Den Haag (Staatsuitgeverij), p. 184-208.

Schaar, J. van der, 1983, *Woonsubsidies en overheidsbudget*, Delft (Delftse Universitaire Pers), Onderzoeksproject Woonlasten en Woonlastenbeleid, Working Paper 9, november.

Sociaal en Cultureel Planbureau, 1977, *Profijt van de overheid*, Den Haag (Staatsuitgeverij).

Sociaal en Cultureel Planbureau, 1982, *Maatschappelijke aspecten van de financiering van de volkshuisvesting*, Den Haag (Distributiecentrum Overheidspublicaties), SCP-cahier no. 29.

Sociaal en Cultureel Planbureau, 1985, *Berekend beleid*, Den Haag (Staatsuitgeverij).

Stuurgroep Gebouwde Omgeving, 1981, *Gebouwde omgeving; gebruik, beheer, inrichting*, Den Haag (Staatsuitgeverij).

Tinbergen, J., 1970, De ontwikkeling van de plangedachte in: Centraal Planbureau, *25 jaar Centraal Planbureau*, Den Haag, p. 23-29.

Udink, B.J. en K.W. Buck, 1972, *Nota Volkshuisvesting*, Den Haag (Staatsuitgeverij).

Verbaan, W., 1982, Interakties tussen makro-ekonomische ontwikkelingen en de volkshuisvestingssector, in: RIW-instituut voor volkshuisvestingsonderzoek (ed), *80 jaar woningwet; volkshuisvestingsbeleid en verzorgingsstaat, verslag van de studieconferentie*, Delft (TH, afd. Bouwkunde), p. 99-104.

Verstegen, M.G., 1985, *Volkshuisvestingsinstrumenten 1985*, Den Haag (Ministerie van VROM).

Westra, H., 1984, *Exploitatie van woningwetwoningen, fondsen en reserves*, Delft (Delftse Universitaire Pers), Onderzoeksproject Woonlasten en Woonlastenbeleid, Working Paper 19, september.

Ijmkers, F., 1985, Naar een gecontroleerd marktbeleid voor de volkshuisvesting, *Bouw*, 40, 2 februari, p. 31-33.

In de reeks 'Voorstudies en achtergronden' van de WRR zijn tot nu toe verschenen:

In de eerste raadsperiode:

- V 1. W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)*
- V 2. I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)*
- V 3. G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)*
- V 4. IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)*
- V 5. 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)*
- V 6. Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977*

In de tweede raadsperiode:

- V 7. J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)*
- V 8. W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)*
- V 9. R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)*
- V10. Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)*
- V11. R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)
- V12. De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)
- V13. W. Driehuis en P.J. van den Noord: Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V14. S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeimodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V15. F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken
F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse economie 1950-1990
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)

* Uitverkocht

- V16. A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken
Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V17. A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalff, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid
Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V18. J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. VerLoren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen
Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V19. C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland
Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V20. M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C. van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985
Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V21. J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)*
- V22. P. Thoenes, R.J. In 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning
Vier pre-adviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur (1980)*
- V23. Beleid en toekomst
Verslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel 1 (1981)
- V24. L.J. van den Bosch, G. van Enkevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster: Educatie en welzijn (1981)*
- V25. J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V26. J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V27. A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. de Wolff, F. Sturmans: Kwaliteit van de arbeid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V28. J.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot en R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad? Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)*
- V29. J.C. Hess, F. Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem?
Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)
- V30. C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting: De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland (1982)
- V31. W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor Nederland (1983)
- V32. J.H. von Eije: Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (1982)

- V33. Verslag van de tweede Raadsperiode 1978-1982
- V34. P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs: Planning als onderneming (1983)
- V35. H.F. Munneke e.a.: Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (1983); 2 delen
- V36. M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier: Denkend aan Duitsland; Een essay over moderne Duitse geschiedenis en enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig (1983)
- V37. L.G. Gerrrichhauzen: Woningcorporaties; Een beleidsanalyse (1983)
- V38. J. Kassies: Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid (1983)
- V39. Leo Jansen: Sociocratische tendenties in West-Europa (1983)

In de derde raadsperiode:

- V40. G.J. van Driel, C. van Ravenzwaai, J. Spronk en F.R. Veeneklaas: Grenzen en mogelijkheden van het economisch stelsel in Nederland (1983)
- V41. Adviesorganen in de politieke besluitvorming. Symposiumverslag onder redactie van A.Th. van Delden en J. Kooiman (1983)
- V42. E.W. van Luijk, R.J. de Bruijn: Vrijwilligerswerk tussen betaald en huishoudelijk werk; een verkennende studie op basis van een enquête (1984)
- V43. Planning en beleid; verslag van een symposium over de studie Planning als onderneming (1984)
- V44. W.J. van der Weijden, H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel, W.J. ter Keurs: Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw (1984)*
- V45. J.F. Vos, P. de Koning, S. Blom: Onderwijs op de tweesprong (1985)
- V46. G. Meester, D. Strijker, Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening (1985)
- V47. J. Pelkmans: De interne EG-markt voor industriële producten (1985)
- V48. J.J. Feenstra, K.J.M. Mortelmans: Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht: institutioneel- en materieelrechtelijke aspecten (1985)
- V49. T.H.A. van der Voort, R. Beishuizen: Massamedia en basisvorming (1986)
- V50. C.A. Adriaansens, H. Priemus: Marges van volkshuisvestingsbeleid (1986)

De serie 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid' bestaat uit de volgende delen:

- M 1. J.M. de Meij: Overheid en uitingsvrijheid (1982)
- M 2. E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)
- M 3. L.J. Heinsman/NOS: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland – Een literatuurstudie (1982)
- M 4. L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)
- M 5. N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; een juridisch-politicologische evaluatie van de omroepwet (1982)*

- M 6. Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)*
- M 7. P.J. Kalff/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor produktie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)
- M 8. J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; Een beoordeling van de stand van zaken (1982)*
- M 9. K.J. Alsem, M.A. Boorsma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeflang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)
- M10. W.P., Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)*
- M11. A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (1982)
- M12. P. te Nuyl: Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieproducties (1982)*
- M13. P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen; Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (1982)
- M14. W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)*
- M15. J.C. van Ours: Mediaconsumptie; Een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)
- M16. J.G. Stappers, A.D. Reijnders, W.A.J. Möller: De werking van massa-media; Een overzicht van inzichten (1983)*
- M17. F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (1983)

De Raad heeft tot nu toe de volgende Rapporten aan de Regering uitgebracht:

In de eerste Raadsperiode:

1. Europese Unie*
2. Structuur van de Nederlandse economie
3. Energiebeleid
Gebundeld in één publikatie (1974)*
4. Milieubeleid (1974)*
5. Bevolkingsgroei (1974)*
6. De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
7. Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)*
8. Buitenlandse invloeden op Nederland:
Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)*
9. Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)*
10. Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)*
11. Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
12. Externe adviesorganen van de centrale overheid (1977)
13. Maken wij er werk van?
Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)*
14. Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)*
15. De komende vijfentwintig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)
16. Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)*

In de tweede raadsperiode:

17. Etnische minderheden (1979)*
 - A. Rapport aan de Regering
 - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
18. Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
19. Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 1: Een poging tot uitlokking (1980)*
20. Democratie en geweld
Problemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980
21. Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)*
22. Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)
23. Onder invloed van Duitsland
Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)
24. Samenhangend mediabeleid (1982)

In de derde raadsperiode:

25. Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)
26. Waarborgen voor zekerheid
Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
27. Basisvorming in het onderwijs (1986)

* Uitverkocht

Alle publikaties van de Raad zijn verkrijgbaar via de Staatsuitgeverij, Christoffel Plantijnstraat 1, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-789911 of in de boekhandel.

